

LE RÔLE MARITIME DU CONSUL EN TEMPS DE GUERRE

Essai Historique et Juridique

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 15 Décembre 1944, à 14 heures

PAR

GEORGES MEUNIER

Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques

JURY :

Président : M. SIBERT, Professeur.

Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur.
SCELLE, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1944

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE RÔLE MARITIME DU CONSUL EN TEMPS DE GUERRE

Essai Historique et Juridique

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 15 Décembre 1944, à 14 heures

PAR

GEORGES MEUNIER

Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques

JURY :

Président : M. SIBERT, Professeur.

Suffragants { *MM. BASDEVANT, Professeur.*
SCELLE, Professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1944



INTRODUCTION

Sir Walter Raleigh, Conseiller de la Reine Elisabeth d'Angleterre, qui fut décapité à Londres en 1618, avait coutume de répéter à sa souveraine :

« Qui commande la mer commande le commerce, qui commande le commerce dispose de la richesse du monde, et en conséquence, domine le monde ».

En temps de guerre, la maîtrise de la mer a une importance capitale sur l'issue des opérations.

Napoléon a été vaincu sur mer, à Trafalgar, avant de l'être sur terre à Waterloo. Trafalgar fut sa première défaite et ses conséquences se feront sentir tout au long des années tournantes.

Pendant la première guerre mondiale, la victoire ne fut possible que grâce au contrôle de la mer qui reste toujours aux mains des Alliés.

Au cours de la seconde guerre mondiale, l'évolution des événements a prouvé une fois de plus l'efficacité de la puissance de la marine.

Or, les Consuls sont les auxiliaires et les guides naturels de la marine, en temps de paix comme en temps de guerre.

Où se dirige le capitaine d'un navire qui désire être renseigné sur le pays où il aborde ? Au Consulat de France.

La majeure partie des Consulats se trouve d'ailleurs située dans les ports (1).

Et c'est un fait connu que jusqu'à la Révolution (2) les Consuls dépendaient du Ministère de la Marine.

- (1) Sans vouloir donner la liste des postes consulaires qui se trouve dans l'Annuaire diplomatique et consulaire, indiquons l'organisation des Consulats à la fin du XVIII^e Siècle, avant leur rattachement définitif aux Affaires Etrangères. Ils étaient classés sous trois rubriques différentes.

- 1^o - Chrétienté
- 2^o - Amérique
- 3^o - Levant et Barbarie

Les principaux agents consulaires des pays de la Chrétienté étaient ainsi répartis :

Espagne : un chargé d'affaires de la Marine et du Commerce à Madrid, un Consul à Cadix ; des Consuls à Malaga, Carthagène, Alicante, Gijon, la Corogne, Barcelone, Santander, Oran, Majorque et aux Canaries ; des Vice-Consuls à Séville, Valence, Palamos et un député de la nation à Bilbao.

Portugal : Un Consul général à Lisbonne ; un Consul à Madère, et un vice-Consul à Fayal.

Italie : Des Consuls généraux à Naples, Zante et Raguse ; des Consuls à Nice, Caillery, Gènes, Livourne, Rome, Civita-Vecchia, Ancône, Sinigaglia et Venise ; des Vice-Consuls à Charles-Fort, Savone, Port-Maurice, Porto-Ferrajo, Port Fono, Port d'Anzo, Pezaro, Messine et Palerme.

Pays Impériaux : Des Consuls à Trieste et à Ostende.

Pays du Nord : Un commissaire du roi à Amsterdam, un vice-commissaire à Rotterdam, des Consuls généraux à Hambourg, Dantzic, Saint-Petersbourg ; des Consuls à Gottembourg, Elseneur, Berghen, Drontheim, Mémel ; des Vice-Consuls à Rostock, Christiansond, Moscou.

Les agents consulaires de l'Amérique étaient : le Consul général auprès du Congrès, les Consuls de Boston, Baltimore, New-York, Charlestown ; les Vice-Consuls de Rhode-Island, Portsmouth, Richmond, Wilmington.

Dans les pays de Levant et de Barbarie, il y avait des Consuls Généraux à Smyrne (et îles de l'Archipel), en Morée (et dépendances), en Egypte, à Alep (et dépendances), à Alger, à Tunis et à Tripoli de Barbarie ; des Consuls au Maroc, à Bassora, en Palestine (Acre), à Tripoli de Syrie, à Chypre, à la Canée et à Salonique ; des Vice-Consuls à Bagdad et aux Dardanelles.

- (2) Les Consulats ont été rattachés au Ministère des Affaires Etrangères par le décret du 14 février 1793. Ils avaient déjà appartenu au Ministère des Affaires Etrangères de 1761 à 1766 (Etat sommaire des Archives de la Marine, page 255).

Aujourd'hui encore, les Consuls sont autorisés à correspondre directement avec le Ministère de la Marine, en ce qui concerne la police de la navigation, les sauvetages, l'administration des prises, le service des bâtiments de l'Etat et en général pour tout ce qu'ils exécutent en tant qu'administrateurs de la marine.



Importance de la guerre navale d'une part.

Importance de la contribution consulaire à la guerre navale d'autre part,

telles sont les deux idées qu'il nous faut mettre en relief.

Nous n'insisterons pas sur l'importance de la guerre navale, sujet qui a fait l'objet de nombreux et brillants développements.

Malgré les efforts de la Ligue Maritime et Coloniale le grand public français n'est pas cependant aussi bien informé ni aussi vibrant que le public britannique lorsqu'il s'agit des choses de la mer. Et cela est bien regrettable.

La seconde idée, par contre, nous retiendra plus longtemps, car en étudiant le rôle maritime du Consul en temps de guerre nous serons amenés à mettre en valeur l'importance de la contribution consulaire à la guerre navale.

En fait, le rôle maritime du Consul en temps de guerre est déterminé par les instructions qu'il reçoit au moment de l'entrée en guerre -- mais, en l'absence d'instructions, ou si celles-ci sont incomplètes, ou encore si elles ne visent pas le cas à résoudre, le Consul ne pourra compter que sur lui-même.

Aussi n'est-il pas inutile, sans vouloir prétendre à l'exposé du droit positif, d'établir des précédents et de grouper dans un essai à la fois historique et juridique, ce qui touche au rôle maritime du Consul en temps de guerre.



Seul le cas de guerre (état de belligérance) sera envisagé, ce qui exclut donc :

- 1^{re} la guerre civile.
- 2^e la simple rupture des relations diplomatiques.
- 3^e les hostilités sans guerre (avec ou sans rupture des relations diplomatiques).
- 4^e l'état de non-belligérance sans neutralité, ni « hostilités » (situation des Etats-Unis vis-à-vis de l'Allemagne en 1939).
- 5^e l'occupation militaire d'un territoire étranger en temps de paix.
Samoa 1889
Crète 1897
Chine 1900
Maroc 1908.

Nous nous limiterons au cas de guerre.

Vis-à-vis des puissances ennemies, la conséquence de l'état de guerre est la rupture des relations consulaires. Dans la pratique actuelle, le retrait du Consul est antérieur ou concomitant à la déclaration de guerre.

Mais alors que le rôle des Consuls ne peut plus s'exercer en pays ennemi, il va s'accroître en pays neutre et allié, tout en restant dans le cadre de la neutralité, dans le premier cas, et dans le cadre des traités d'alliance, dans le second.

Réciproquement, le rôle du Consul neutre en pays belligérant va se trouver accru.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE ROLE MARITIME DU CONSUL EN TEMPS DE PAIX

Une simple et sèche énumération des attributions des Consuls en temps de paix montrera la diversité de leur tâche, qui est réglée par une multitude d'actes juridiques (Ordonnances, Décrets, Décrets-lois, Lois, Circulaires et par le Code de Commerce).

Ces attributions peuvent se ranger sous trois rubriques principales :

- A — Les Consuls représentent à l'étranger l'administration de la Marine.
- B — Les Consuls suppléent les tribunaux de commerce.
- C — Les Consuls suppléent l'administration des douanes.

A — LES CONSULS REPRÉSENTENT A L'ÉTRANGER L'ADMINISTRATION DE LA MARINE (1).

En cette qualité

- 1° - Ils exercent le pouvoir disciplinaire du décret-Loi du 24 Mars 1852.

(1) Cass. 16 Juillet 1860. S. 1860. 1.839.

- 2° - Arment et désarment les navires. (Ordonnance du 29 Octobre 1833, art. 40).
- 3° - Autorisent les embarquements et débarquements des marins. (Ordonnance du 29 octobre 1833, art. 40 et 41).
- 4° - Règlent les salaires des gens de mer. (Ordonnance du 29 octobre 1833, art. 30).
- 5° - Procèdent aux rapatriements. (Décret du 22 septembre 1891, art. 1).
- 6° - Constatent les infractions aux lois maritimes. (Loi du 10 mars 1891, art. 14).
- 7° - Dirigent les opérations de sauvetage et liquident les naufrages. (Ordonnance du 25 octobre 1833, art. 55).
- 8° - Paraphent le livre de punitions. (Décret du 24 mars 1852, art. 23), le journal de la machine (Décret du 20 septembre 1908, art. 63), le livre de réclamations (Décret du 20 septembre 1908, art. 28).
- 9° - Délivrent les certificats d'arrivée et de départ des navires (Ordonnance du 29 octobre 1833, art. 45).
- 10° - Etablissent des permis de navigation (Loi du 17 avril 1907, art. 16).
- 11° - Font rechercher et annoter les désertions.

B — LES CONSULS SUPPLÉENT LES TRIBUNAUX DE COMMERCE.

- 1° - Ils reçoivent le rapport de mer (C. Comm., art. 244).
- 2° - Nomment les experts en cas d'avarie commune. (C. Comm., art. 414), ou pour toutes constatations utiles au navire (arg. a contrario).

- 3° - Autorisent les capitaines à contracter des emprunts sur le corps et la quille du vaisseau, à vendre ou mettre en gage des marchandises (C. Comm., art. 234), à constituer hypothèque sur le navire (C. Comm., art. 233).
- 4° - Constatent l'innavigabilité des navires (C. Comm., art. 237 et 239).
- 5° - Paraphent et visent le journal de bord (C. Comm., art. 224).

C — ILS SUPPLÉENT L'ADMINISTRATION DES DOUANES.

- 1° - Ils délivrent des congés et actes de francisation provisoires (Circulaire des 10 mai 1867 et 10 mars 1881).
- 2° - Remplacent les papiers de bord perdus ou détruits. (Tarif des chancelleries 1910, art. 134, 135, 136).
- 3° - Visent et enregistrent les manifestes (C. Comm., art. 244).
- 4° - Délivrent des certificats relatifs à l'embarquement, le débarquement, le transbordement des marchandises.
- 5° - Surveillent la contrebande (Ordonnance du 29 octobre 1833, art. 4).

**

Les agents ayant les pouvoirs de notaire peuvent recevoir les contrats maritimes sous la forme authentique.

**

Le Décret-Loi du 24 mars 1852 leur confère le droit de procéder à des enquêtes en cas de crime et celui de réunir le tribunal commercial maritime en cas de délit.

Cette dernière disposition du droit français n'est valable que sous réserve des règles du droit de l'Etat local, et des règles du droit international.



PREMIÈRE PARTIE

LE CONSUL BELLIGÉRANT EN PAYS NEUTRE

La situation des Consuls de l'Etat belligérant en pays neutre est la même qu'en temps de paix. Mais pratiquement, du fait de l'état de guerre, elle devient beaucoup plus importante tant en ce qui concerne les droits que les devoirs des Consuls. Le rôle du Consul se trouve de ce fait considérablement accru.

Sans énumérer les fonctions multiples du Consul belligérant en pays neutre, qui feront l'objet des développements de cette partie, il suffira d'en donner une idée générale : le Consul est, pour employer un néologisme : l'homme omnî-compétent en tout ce qui touche aux intérêts de son pays.

Le Consul a tout d'abord un rôle important d'informateur à remplir. Il doit tenir son Gouvernement au courant de tout ce qu'il peut apprendre sur les hostilités. Il a des avertissements à donner aux capitaines des navires de guerre et aux navires de commerce dont les bateaux ou marchandises peuvent être soumis à capture. Il doit veiller à ce qu'on ne viole pas, à l'égard des navires français, les principes du droit des gens et des conventions. Mais, l'agent reste entièrement soumis aux mesures prises par le Gouvernement territorial. Il est assujetti à la loi martiale si elle est proclamée et

toute infraction qu'il commettrait serait considérée comme commise par un simple citoyen et serait passible des tribunaux locaux.

S'il fait des communications aux belligérants sur la situation militaire et les armements du pays où il réside, qu'il bien que neutre peut être armé — il est passible des mêmes peines que les autres individus résidant sur le territoire.

Donc, quand le Consul constate que l'état de guerre est décrété et qu'il se trouve dans un pays neutre, son rôle est à la fois élargi et rendu plus délicat, car tout en favorisant son pays au maximum par l'aide qu'il apportera à la guerre navale, il devra veiller à respecter les devoirs que lui impose sa neutralité vis-à-vis de l'Etat de résidence.

Si, en particulier, il est amené à intervenir officiellement auprès des autorités de l'Etat local pour sauvegarder les intérêts de ses nationaux, il devra se rappeler que, ne représentant pas le pouvoir souverain, l'Etat local pourra lui contester la faculté de faire des réclamations au nom de son gouvernement — par exemple pour protester contre une violation de neutralité ; — les réclamations doivent être faites régulièrement par la voie diplomatique.

S'il y a eu violation de neutralité le Consul doit immédiatement avertir le Chef de la Mission diplomatique et le Ministre des faits qui lui semblent devoir donner lieu à une protestation.

La question des devoirs du Consul belligérant en pays neutre qui n'est pas la moins importante sera traitée en fin de cette partie après avoir étudié dans une première section : Le Consul et la marine de guerre, et dans une seconde section : le Consul et la marine marchande.

SECTION I

LE CONSUL ET LA MARINE DE GUERRE

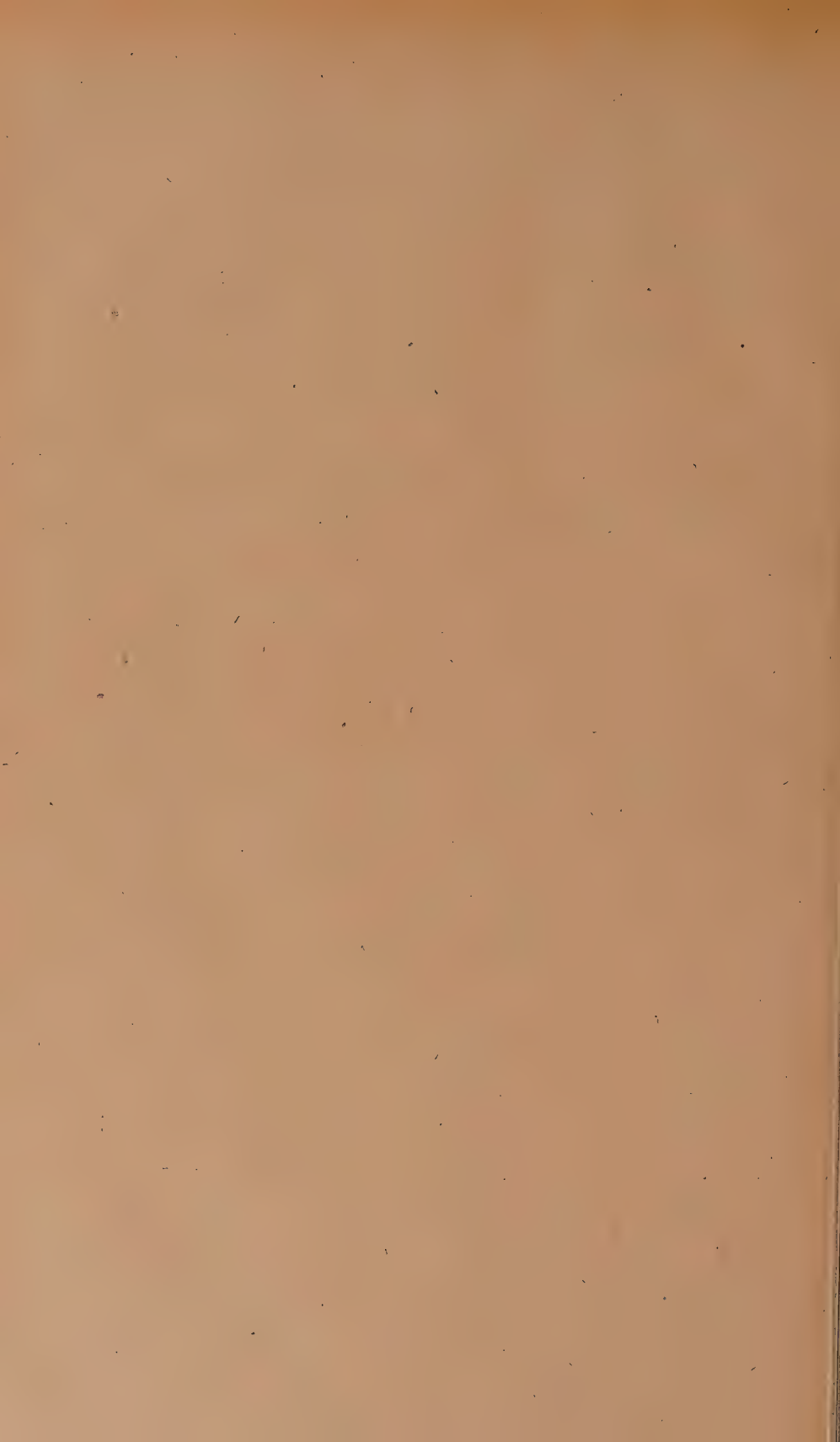
CHAPITRE I — Mobilisation des inscrits maritimes.

CHAPITRE II — Le Consul, auxiliaire de la marine de guerre.

CHAPITRE III — Le rôle d'information du Consul dans la guerre maritime.

CHAPITRE IV — Le Consul et le respect des conventions internationales relatives à la guerre maritime.

CHAPITRE V — Les attributions consulaires en matière de prises.



CHAPITRE PREMIER

MOBILISATION DES INSCRITS MARITIMES

Passons rapidement sur les attributions purement administratives du Consul, attributions relatives à la mobilisation des inscrits maritimes.

Les bâtiments de commerce français conservent leurs équipages au complet jusqu'à l'arrivée en France. La mobilisation générale a lieu par décret ; à l'étranger, elle n'est pas portée à la connaissance des intéressés par voie d'affiches mais notifiée individuellement. Elle s'applique à tous les inscrits définitifs âgés de moins de 35 ans naviguant sous pavillon étranger, domiciliés ou résidant à l'étranger.

Les inscrits embarqués doivent se présenter au Consul du premier port où ils font escale. L'agent, au moyen d'une réquisition, les envoie en France ou dans une colonie française voisine, autant que possible sur un lieu servant de point d'appui à la flotte.

S'il y a un bâtiment de guerre sur les lieux, les hommes peuvent lui être envoyés mais le commandant reste seul juge de leur incorporation.

Les inscrits âgés de plus de 35 ans doivent se mettre à la disposition des Consuls. Ils sont seulement prévenus d'avoir

à rester momentanément dans leurs foyers, prêts à rejoindre sur un ordre ultérieur.

*
**

Entre également dans les fonctions des Consuls, la poursuite des déserteurs.

Les Consuls peuvent faire arrêter tout individu faisant partie de l'équipage d'un bâtiment de leur nation, qui aurait déserté de son bord, pour le renvoyer, et le faire transporter hors du pays. Les Consuls adressent alors par écrit, à l'autorité compétente, la demande qu'ils font des déserteurs en justifiant qu'ils faisaient réellement partie desdits équipages et sur cette demande l'extradition ne peut être refusée ; on donne toute aide et assistance aux Consuls pour la recherche, saisie et arrestation des susdits déserteurs. Ils sont détenus et gardés dans les prisons du pays, à la réquisition et aux frais des Consuls, jusqu'à la plus prochaine occasion de les renvoyer dans leur patrie.

CHAPITRE II

LE CONSUL, AUXILIAIRE DE LA MARINE DE GUERRE

Le Consul a un rôle très important en temps de guerre. Dans certains postes consulaires, son rôle est presque exclusivement maritime. Il n'est pas indiscret d'affirmer que le Consul agit comme un véritable délégué de l'Amirauté ; il reçoit en effet directement des instructions émanant de celle-ci et les marins viennent au Consulat chercher les ordres et renseignements.

En général, les règlements maritimes sont bien conçus et d'une application facile. Les agents préfèrent avoir à appliquer ceux-ci plutôt que ceux concernant les réservistes de terre qui sont confus.

Le Consul met au courant les capitaines des navires des différentes conventions consulaires relatives au pays de sa résidence. Il les renseigne sur l'organisation des convois, l'organisation de la sécurité maritime et les mouvements du port.

Mais le rôle du Consul devient particulièrement important à la fin d'une guerre lorsqu'il s'agit, par exemple, d'appliquer les clauses d'un armistice, surtout lorsque, comme en 1940, il s'y mêle des questions politiques.

Au cours de la seconde guerre mondiale, les Consuls ont eu à veiller spécialement à la répression des sabotages.

Un mémoire de Paul Serval, intitulé « De la puissance de la Marine marchande ennemie » (Manuscrit BB4-1348), signale que des Officiers de marine qui ont commandé en 1870 et 1871 lui ont fait part de leur surprise de se voir opposer, dans leur relâche en pays étranger, des défenses dont ils n'avaient pas le moindre soupçon.

Il faut mettre, disent ces Officiers, sur le compte du désarroi des bureaux du Ministère, l'oubli de communiquer aux bâtiments armés les déclarations des Etats neutres à mesure qu'elles sont connues.

C'est naturellement au Consulat de réparer ce défaut de transmission et de s'informer lui-même, et par avance, pour parer à toute éventualité, auprès du Département de façon à tenir informés les Officiers de marine de toutes les défenses qui pourraient leur être faites.

Ce rôle « d'auxiliaire » de la marine de guerre doit être compris dans un sens strict, l'action du Consul n'étant admissible que dans le cadre de la neutralité de l'état local.

En cas de non observation de cette neutralité, la sanction peut être l'arrestation du Consul.

Ainsi, le Consul allemand à Santos fut arrêté pour avoir aidé à s'enfuir des marins allemands d'un cargo saisi (1).

Sans nous arrêter à cet épisode, retenons la règle que, d'une façon générale et en respectant la neutralité de l'état de résidence, le Consul fait connaître aux capitaines des navires tous faits parvenant à sa connaissance concernant l'état des hostilités sur mer, et en particulier les cas d'assistance hostile qui pourraient lui être signalés.

Ce rôle d'information nécessite à lui seul un chapitre spécial.

(1) Radio Genève. 7 mars 1942.

CHAPITRE III

LE ROLE D'INFORMATION DU CONSUL DANS LA GUERRE MARITIME

C'est un fait bien connu sinon très publié que les Consuls renseignent le Département, et par son intermédiaire, le Ministère de la Marine sur les mouvements des navires de guerre qui se trouvent dans le port de leur résidence. Le fait n'est pas nouveau, et nous citerons in-extenso, à cause de son intérêt, une lettre du 28 janvier 1808 adressée par le Ministère de la Marine aux Consuls de France à Carthagène, à Cadix et à la Corogne (1).

« Vous avez cessé depuis longtemps, Monsieur, de me
« transmettre des renseignements sur la situation de la ma-
« rine de S.M.C. au port de Carthagène.

« La continuation de la guerre me fait cependant désirer
« de recevoir des informations exactes sur l'état des forces
« navales réunies dans ce port, sur les ressources en approvi-
« sionnements de toute espèce que présente l'arsenal et sur
« les travaux qui s'y exécutent.

« Vous voudrez donc bien m'adresser un tableau pré-

(1) Archives Nationales. Marine BB² 114.

« sentant par rang les noms des bâtiments de guerre actuel-
 « lement armés à Carthagène, l'époque de leur construction,
 « les noms de leurs commandants, la force de leur artillerie,
 « et celle des équipages. Vous y ajouterez tous les renseigne-
 « ments que vous pourrez vous procurer sur l'état présent
 « quant au matériel (coque, gréement, voilure, doublage)
 « et sur les qualités reconnues à chacun de ces bâtiments lors
 « de leur dernière sortie.

« Les noms, l'âge, le rang, l'artillerie des vaisseaux et
 « autres bâtiments désarmés, vous aurez l'attention d'indi-
 « quer s'ils le sont faute de marins ou de vivres ou pour
 « cause de vétusté ou d'avaries et dans ce dernier cas quelle
 « est la nature des réparations qu'ils exigent, et ce qu'il
 « faudrait de temps pour les exécuter.

« Enfin les constructions qui peuvent exister sur les
 « chantiers, ou l'époque à laquelle elles ont commencé, leur
 « degré actuel d'avancement et quels sont leurs moyens réu-
 « nis pour les terminer. Après m'avoir fait parvenir ce pre-
 « mier tableau, il conviendra que vous m'en adressiez à cha-
 « que trimestre un semblable sur lequel vous ferez mention
 « des changements parvenus depuis l'envoi du précédent
 « tableau ».

A titre d'exemple, nous citerons encore une série de lettres relatives à la campagne du Tonkin en 1885.

Il s'agit d'une guerre coloniale, il est vrai, mais il n'en était pas moins d'un intérêt primordial pour la conduite de la guerre d'être exactement renseigné sur la contrebande des armes qui, par bateau, passaient en Chine, et de là au Tonkin. Ce furent les renseignements donnés par les Consuls qui permirent d'enrayer cette dangereuse contrebande.

Voici d'abord une dépêche de notre consul à Malte. Il cablait le 29 janvier 1881 qu'un navire venant de Londres et chargé de munitions à destination de la Chine était arrivé le 15 de ce mois à Lavalette. Et cette indication fut certai-

nement retenue par l'Amirauté, qui note en marge de la dépêche « Il nous faudra un croiseur à l'entrée du détroit de Malacca ou à la sortie ».

Puis un groupe de dépêches, plus intéressantes relatives à l'année 1885 (1).

« Le Consul de France à San Francisco

« à Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères - 7 février
« 1885.

« Par sa dépêche circulaire en date du 15 décembre 1884,
« Votre Excellence m'invite à tenir son Département exac-
« tement informé des achats de navires et d'armes, des ten-
« tatives d'embauchage de pilotes et de marins et des char-
« gements d'armes et de munitions destinés aux ports de
« Chine.

« Ainsi que MM. Vauvert, de Mean et de Jouffroy l'ont
« indiqué dans leurs dépêches adressées à la Direction poli-
« tique presque tous les paquebots des deux Cies transpacifi-
« ques « Pacific Mail » et l' « Oriental and Occidental
« Line » ont à bord des caisses de fusils, de cartouches et de
« révolvers à destination de Shanghai. Les consignataires
« habituels de ces expéditions sont M... et Cie. Les caisses
« en question sont transbordées à Yokohama.

« Ces envois n'ont pas discontinué.

« Le dernier paquebot qui a quitté San Francisco à des-
« tination du Japon et de la Chine « City of Peking »
« avait dans son chargement, d'après son manifeste, des
« munitions de guerre pour une valeur de 14.000 dollars.
« Mais les indications des manifestes sont très contestables
« et l'opinion générale est que, grâce à la complicité de quel-
« ques employés des douanes fédérales, la plus grande partie
« des munitions et des armes ne figure pas sur les manifestes
« et est embarquée sous des désignations mensongères.

(1) Service historique de la Marine, Lettres des Consuls. BB⁴ 1388.

« Il me serait impossible d'être exactement renseigné à cet égard à moins de recourir au seul mode sérieux d'information possible dans ce pays, c'est-à-dire d'acheter ces renseignements de quelque agent des douanes.

« Je prie Votre Excellence de me faire connaître si Elle m'autorise à engager une dépense de cette nature et si, en cas de renseignement obtenu de quelque importance, je dois en informer le Département par la voie télégraphique... Enfin en ce qui concerne l'embauchage de pilotes et de marins, je n'ai aucun fait particulier à signaler.

« Un certain nombre d'Officiers Allemands et Américains se sont embarqués dans ce port à destination de Yokohama, plusieurs d'entre eux se sont fait inscrire sur la liste des passagers comme missionnaires protestants.

« Certains individus à mines suspectes, français et américains, se sont adressés à mon Consulat en vue d'obtenir des laissez-passer sous le prétexte de se rendre au Tonkin pour se mettre au service du Gouvernement français, mais le plus vraisemblablement en vue de trafiquer de ces laissez-passer.

« Aucune demande de ce genre n'a été accueillie ».

En marge de cette intéressante dépêche, et faisant allusion à la demande de fonds en vue d'obtenir des renseignements le Ministre écrivit : « Où prendrons-nous l'argent » ?

Le Consul du Cap donnait à la même époque des renseignements de même nature au Département (1).

Le 21 janvier 1885, le Comte de Turenne, Consul de France au Cap, annonçait la formation en cette ville d'un syndicat qui se proposait de faire passer à Madagascar les armes et munitions de guerre par un sloop battant pavillon anglais et nommé la « Thétis ».

(1) Service historique de la Marine. Lettres des Consuls. BB⁴ 1388, p. 199.

En mars 1885, ce Consul demandait une somme d'argent pour fournir des renseignements relatifs à la contrebande organisée au Cap et en Afrique du Sud.

Le Consul de France à Port-Saïd donne également des renseignements relatifs à la contrebande.

Il signale le 5-janvier 1885 que des munitions et du matériel de guerre destinés à la Chine (800 tonnes de poudre, dynamite, cartouches et fusils) ont été chargées sur le « Glenphilas » et le Consul poursuit en ces termes :

« Soyez persuadé que nous faisons, Consuls et Vice-Consuls, tout pour nous mettre à même de répondre au désir que vous avez bien voulu nous exprimer.

« Malheureusement, il nous sera très difficile d'arriver à obtenir des preuves indiscutables de la contrebande.

« Nous ne pourrions recueillir que des indices qui, certes, disent la vérité : tous les navires anglais en destination de la Chine font cette contrebande en prenant cependant mille soins pour la dissimuler ».

L'accès des Archives du Ministère de la Marine, relatives à une période récente, ne nous a pas été possible. Nous ne pouvons donc signaler, en ce qui concerne le rôle des Consuls pendant la guerre de 1914 comme pendant celle de 1939, que des faits déjà antérieurement publiés dans l'intéressante étude « des Consuls et de leur action en temps de guerre » où Monsieur René Dollot, Ministre plénipotentiaire, signale notamment les faits suivants :

« Exemples d'information navales : le « Goeben et le Breslau » (Novembre 1914).

« Le Consul belligérant en pays neutre doit informer son gouvernement de tous faits parvenant à sa connaissance concernant l'état des hostilités sur mer et dans les ports. On n'a pas oublié comment, en août 1914, les croiseurs allemands « Goeben » et « Breslau », après avoir échappé aux recherches de la flotte française de la

« Méditerranée, mouillèrent devant Constantinople où leur
 « arrivée contribua à précipiter l'intervention de la Turquie
 « aux côtés des Empires Centraux. Or, le « Breslau » avait
 « séjourné trente-sept heures à Messine pour y charbonner.
 « Le Consul d'Angleterre en avait aussitôt avisé à Malte
 « l'Amirauté, mais la Grande-Bretagne étant encore neutre,
 « celle-ci ne put agir. Le même renseignement fourni à l'Ami-
 « ral Boué de Lapeyrière dont les navires évoluaient dans
 « ces parages eût sans doute provoqué la destruction des
 « bateaux allemands ».

« Bâtiments allemands et austro-hongrois réfugiés à Gê-
 « nes (1914-1918).

« Autre exemple qui se rapproche du précédent. On se
 « souvient qu'au début de la guerre de 1914-1918, un
 « certain nombre de bâtiments de commerce ennemis gagnè-
 « rent les eaux neutres afin d'y trouver un abri. Ce fut le
 « cas notamment, le Gouvernement de Rome ayant pro-
 « clamé sa neutralité le 3 août 1914, de 36 vapeurs alle-
 « mands (143.866 tonnes) et de 21 vapeurs autrichiens
 « (71.895 tonnes) qui cherchèrent refuge dans les ports
 « de la péninsule. De cette date aux déclarations de guerre
 « de l'Italie à l'Autriche (24 mai 1915) et à l'Allemagne
 « (28 août 1915) les navires austro-hongrois d'une part,
 « les navires allemands de l'autre gardèrent la faculté légale
 « de rejoindre leurs ports d'attache. Les Alliés possédant
 « la maîtrise de la mer, ils ne tentèrent aucune évasion. Il
 « appartenait cependant aux Consuls alliés de prévenir celle-
 « ci par une surveillance attentive qui leur eût permis de
 « signaler éventuellement le fugitif à la vigilance des croi-
 « sières ».

« Mais le Consul doit éviter de se livrer à l'espionnage,
 « sous le prétexte de donner des informations navales. »

Il est regrettable pour un pays de se voir reprocher des
 agissements tels que ceux qui furent relevés par la commis-

sion américaine d'enquête à la suite du désastre de Pearl Harbour. Le rapport de cette commission a révélé que le Consulat japonais d'Honolulu (qui comptait 200 employés) constituait un véritable centre d'espionnage (Rapport publié le 24 janvier 1942) (1).

De tels faits mettent en jeu la responsabilité internationale de l'Etat qui a toléré de tels agissements.



Le Consul neutre en pays belligérant peut avoir à envoyer aux diplomates de l'Etat dont il dépend, des rapports circonstanciés sur les événements relatifs à la guerre navale.

Ainsi, le Consul du Danemark à Cadix envoya au Ministre de son Souverain, accrédité à Madrid, un rapport relatif à l'affaire du Saint-Jean (2).

L'incident se produisit le 27 février 1782. Une escadre de douze navires de guerre espagnols, sous les ordres du contre-amiral de Solafranca, rencontra près du golfe de Larrache une corvette danoise, le Saint-Jean, commandée par le capitaine Herbst. Deux vaisseaux de ligne espagnols, une frégate et un chébec, enjoignirent au navire danois de s'arrêter, en hissant leur pavillon et en faisant retentir le coup de semonce. Un officier monta à bord de la corvette danoise et fit savoir que le contre-amiral lui avait donné l'ordre de vérifier les papiers de bord. Le capitaine du Saint-Jean fit répondre « qu'il venait de Copenhague, qu'il allait à la Méditerranée et qu'étant armé en guerre il n'avait point d'autres papiers à bord que ses ordres ». L'officier visiteur revint avec un ordre destiné au capitaine Herbst lui enjoignant de se rendre immédiatement avec ses papiers à bord du navire espagnol. « Je n'ai d'autres papiers que mes ordres, répéta celui-

(1) Radio Genève, 25 Janvier 1942.

(2) Charles de Martens, *Causes célèbres du droit des gens*. 2 vol. Leipzig 1827. Vol. II, p. 185.

ci, et je ne quitterai le pont de mon navire que contraint par la force ».

Une double infraction aux règles du droit international avait été commise par les Espagnols : non seulement ils avaient prétendu visiter les papiers d'un bâtiment de guerre, mais encore ils avaient voulu forcer le capitaine de ce bâtiment à subir cette visite non pas à bord de son propre navire, mais sur le navire arraisonneur, or ceci était contraire aux règles de la visite même des navires de commerce.

Le capitaine danois se refusa à exécuter ces ordres, cependant, devant la force de l'escadre espagnole, qui rendait toute velléité de résistance inutile, il consentit à se rendre à Cadix escorté par les vaisseaux espagnols, abandonnant à son gouvernement le soin de régler l'incident par la voie diplomatique.

CHAPITRE IV

LE CONSUL ET LE RESPECT DES CONVENTIONS INTERNATIONALES RELATIVES A LA GUERRE MARITIME

Le Consul belligérant en pays neutre doit veiller, d'une part à l'application des conventions concernant le droit maritime et, d'autre part, au respect des règles de la neutralité par la puissance neutre. Il doit parfaitement connaître et ces conventions, et la déclaration de neutralité.

Les conventions concernant le droit maritime sont les suivantes : (1)

1° - Déclaration de Paris du 16 avril 1856 concernant l'abolition de la course, le régime de la propriété ennemie sous pavillon neutre et de la marchandise neutre sous pavillon ennemi, et l'obligation que le blocus soit effectif.

2° - Les conventions signées le 18 octobre 1907 à la Haye.

(1) L'étude des conventions concernant le droit maritime en temps de guerre sort du cadre de cette étude. On trouvera les principaux textes en annexe dans l'ouvrage de R. Genet. Droit maritime pour le temps de guerre.

- Convention relative à l'ouverture des hostilités.
- Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités.
- Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre.
- Convention relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact.
- Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre.
- Convention relative à l'adaptation à la guerre maritime de la Convention de Genève.
- Convention relative à certaines restrictions au droit de capture.
- Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises (non appliquée par suite de l'absence de ratification par l'Angleterre).
- Convention relative aux droits et devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime.

3° - La conférence navale de Londres dont l'acte final porte la date du 26 février 1909, relative au blocus, à la contrebande de guerre, à l'assistance hostile, à la destruction des prises neutres, au transfert de pavillon, au caractère ennemi, au convoi, à la résistance, à la visite.

Ces conventions n'ont pas été signées par toutes les puissances du globe. Les unes ne les ont pas ratifiées, les autres ont fait des réserves. Mais dans leur ensemble, elles donnent les principes généraux du droit maritime actuel en temps de guerre.

Il est du plus grand intérêt, d'autre part, que le Consul belligérant veille à ce que l'Etat de sa résidence fasse respecter aux navires ennemis les règles relatives au séjour des navires de guerre dans les eaux neutres.

La treizième Convention de la Haye, Art. 12, limite à 24 heures la durée du séjour des navires belligérants dans les ports et rades neutres. La puissance neutre peut d'ailleurs interdire l'accès de ses ports aux bâtiments des belligérants mais elle doit alors appliquer le même traitement à tous.

Elle peut laisser les navires se servir de pilotes brevetés mais en règle générale ne doit pas les laisser demeurer plus de 24 heures dans les ports sauf en cas d'avarie grave ou en raison de l'état de la mer. Elle ne peut pas admettre plus de trois bâtiments à la fois et ne doit les laisser partir qu'à un intervalle de 24 heures. L'ordre des départs est déterminé par l'ordre des arrivées.

Pendant la guerre de Sécession, le corsaire sudiste « Alabama » se trouvait à Cherbourg avec un navire nordiste. La France ne laissa sortir ce dernier que 24 heures après l'autre mais présumant trop de ses forces, l'« Alabama » attendit au large le navire nordiste qui était plus fort que lui. Il engagea la lutte et fut coulé.

Les avaries ne peuvent être réparées que dans la mesure indispensable à la sécurité de la navigation sans accroître la force militaire. Les navires ne peuvent se ravitailler que pour compléter leurs approvisionnements normaux du temps de paix. Ils ne peuvent prendre de combustible que pour gagner le port le plus proche de leur pays ou pour compléter le plein de leurs soutes quand ils se trouvent dans des pays neutres qui ont adopté ce mode de délimitation du combustible à fournir. Si, d'après la loi de la puissance neutre, les navires ne reçoivent de charbon que 24 heures après leur arrivée la durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures. Mais quand ils ont pris du combustible dans un port d'une puissance neutre, ils ne peuvent renouveler leurs approvisionnements qu'après trois mois dans un port de la même puissance.

Les règles ne s'appliquent pas aux navires affectés exclu-

sivement à une mission religieuse, scientifique ou philanthropique ou aux bâtiments hospitaliers.

Si un navire de guerre entre dans un port avec des prisonniers de guerre, ils sont libres par là-même. Un Etat neutre ne peut pas tolérer la présence, dans un de ses ports, de prisonniers de guerre à bord d'un navire belligérant.

Ainsi, au cours de la seconde guerre mondiale, des prisonniers de guerre français ou travailleurs libres demandaient à travailler sur des navires allemands se rendant en Suède, et là, ils excipaient de la règle de droit ci-dessus mentionnée pour obtenir leur libération.

CHAPITRE V

LES ATTRIBUTIONS CONSULAIRES EN MATIÈRE DE PRISES

Les dernières dispositions antérieures à la Révolution, concernant cette matière, se trouvant dans un Règlement du 8 novembre 1779 (1) relatif aux prises qui seront conduites dans les ports étrangers et aux formalités que doivent remplir les Consuls de France qui y sont établis.

L'article premier de ce Règlement a une allure assez vive :

« Aussitôt que les Consuls de France, dans un des ports étrangers, auront connaissance qu'une prise ennemie y sera conduite, ils auront soin de s'y transporter sur le champ, même sans qu'ils en soient requis par le conducteur de la prise, ou de se rendre en rade, à bord du bâtiment pris, dans le cas où il n'aurait pas encore pu entrer dans le port.

Ils y dresseront procès-verbal de la prise, scelleront les écoutilles et les chambres, feront inventaire de ce qui ne pourra être scellé et établiront des gardiens.

Les attributions consulaires sont minutieusement réglées par les articles suivants : interrogatoire du capitaine, officiers

(1) Borel, loc. cit., p. 130.

et autres gens d'équipage des bâtiments pris ; garde des marchandises, vente si elles sont sujettes à dépérissement ; levées des scellés après le jugement de la prise ; sort des prisonniers, etc., etc... »

Les consuls avaient autrefois et le règlement de 1779 n'a rien changé sur ce point, qualité pour juger les prises, lorsque les lois du pays où ils résidaient ne s'opposaient pas à l'exercice d'un tel droit de juridiction.

Les autorités locales ne voyaient d'ailleurs pas d'un très bon œil ce pouvoir de juridiction des consuls.

Aux Etats-Unis en particulier où, malgré des représentations, les consuls de France continuaient à juger les prises, il leur fut interdit de continuer à exercer leur juridiction sous peine de se voir retirer l'exequatur.

La lettre de M. JEFFERSON (1) adressée aux consuls de France à Philadelphie, New-York, Maryland et Charleston est particulièrement formelle :

« Finding by the protests of several of the Consuls of
« France by their advertisements in the public papers, and
« other proceedings, and by other sufficient testimony, that
« they claim and are exercising within the United States a
« general admiralty jurisdiction, and in particular assume to
« try the validity of prizes, and to give sentence thereon,
« as judges of admiralty : and moreover, that they are un-
« dertaking to give commissions within the United States,
« and to enlist or encourage the enlistment of men...

« I have it in charge, from the president of the United
« States to give notice to all the consuls and vice-consuls of
« France in the United States, as I hereby do to you, that if
« any of them shall commit any of the acts before mentioned
« or assume any jurisdiction not expressly given by the con-
« vention between France and the United States, the exe-

(1) Moore. International adjudications, vol. 4, p. 137.

« quâturn of the consul so transgressing will be immediatly
 « revoked, and his person be submitted to such prosecutions
 « and punishments as the laws may prescribe for the case ».

Dans le même sens, un arrêt de la Cour suprême (1) déclare que la juridiction exercée par les consuls de France aux Etats-Unis était injustifiée et illégale.

(Supreme Court, 18 février 1794, *The Betsey*).

« The district court, being possessed of all powers of a
 « court of admiralty, instance as well as prize was compe-
 « tent to decide wether restitution should be made, and that
 « the admiralty juridiction which had been exercised by the
 « French Consuls in the United States was unwarranted and
 « not of right ».

De plus, le ministre de France aux Etats-Unis, Genet, qui, pendant la guerre franco-britannique de 1793, constituait irrégulièrement, en territoire neutre américain, des tribunaux de prises formés par des consuls français, fut invité à cesser son activité (2).

Devant des protestations aussi nettes, la question des prises fut examinée de nouveau et les solutions apportées par arrêté et circulaire.

L'arrêté du 6 Germinal an VIII institue en France un Conseil des Prises.

La circulaire du Ministre des Affaires Etrangères du 10 Germinal an VIII prescrit aux consuls de s'abstenir de toute immixtion dans le jugement des prises et de se borner dans ces sortes d'affaires au rôle de magistrats instructeurs.

Au cours de la guerre de Crimée, une circulaire du Ministère de la Marine du 16 août 1854 et deux circulaires des Affaires Etrangères du 5 avril et du 31 août 1854 vinrent même retirer cette dernière attribution, sauf pour le cas où une

(1) Moore, *International adjudications*, p. 139.

(2) Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. 1, p. 33 et suiv.

prise entrée en relâche dans le port de leur résidence ne pourrait, par suite d'avaries ou de force majeure, continuer son voyage à destination d'un port d'Europe ou des colonies françaises.

Le rôle juridictionnel du Consul s'est trouvé définitivement supprimé par une circulaire des Affaires Etrangères sur le jugement des prises du 23 juillet 1870.

« L'intention de l'Empereur est que les consuls, même
« dans les pays où ils exercent les Droits de juridiction, s'abs-
« tiennent de toute immixtion dans le jugement des prises
« et que les forces navales de S. M. pourront, pendant la
« guerre actuelle, conduire dans les ports où ils résident ».

Ainsi les Consuls ne doivent pas juger les prises, même dans les pays de Capitulations.

La Convention de La Haye n'ayant pas été ratifiée, l'admission des prises dans un port neutre doit être réglée conformément à la déclaration de neutralité ou, à défaut de déclaration, conformément aux règlements du pays de la résidence du consul.

En vertu des « Instructions du Ministre de la Marine
« à MM. les Officiers commandant les forces navales et les
« bâtiments de la République » du 19 novembre 1912, modifiées par des Instructions du 30 janvier 1916, « une prise
« ne peut être amenée dans un port neutre que pour cause
« d'innavigabilité, de mauvais état de la mer, manque de
« combustible ou de provisions. Elle doit repartir aussitôt
« que la cause qui en a justifié l'entrée a cessé. Le capteur se
« mettra en rapports avec le consul de France et se concertera
« avec lui sur la destination ultérieure de la prise ». (Art. XIX § 129).

En cas d'innavigabilité, les circulaires précitées de 1854 disposent que le consul se rendra à bord de la prise et procédera en présence de l'officier conducteur et du capitaine de la prise, à l'apposition des scellés, à l'inventaire des pièces et papiers

de bord et à l'interrogatoire de l'équipage du capté. Le Consul nomme un gardien et procède à une instruction sur les circonstances de la capture, avec, si possible, l'assistance de deux assesseurs choisis parmi les citoyens français immatriculés et domiciliés au lieu de sa résidence. Le procès-verbal de l'instruction et les papiers sont envoyés en France, copies en étant conservées au poste.

Jusqu'à la notification du jugement validant la prise, le Consul ne peut vendre que les objets susceptibles de déperissement, et après avis d'expert, le Consul est ensuite chargé de l'exécution des décisions du Conseil des Prises.

Il agit donc comme un véritable administrateur de la marine. Des dispositions analogues fixant le rôle du Consul en matière de prises se trouvent dans la plupart des législations.

L'article 11 du décret italien du 15 Juillet 1915 dispose que « en cas d'absolue nécessité, les navires et marchandises capturés seront conduits dans un port neutre et mis à la disposition des autorités consulaires avec un rapport sur ce qui a été fait, accompagné des déclarations et documents y relatifs ».

C'est par application de règles juridiques identiques que le vice-consul d'Allemagne à New-York fit appel du jugement de la cour de district de Norfolk en date du 29 juillet 1916, décidant à la restitution à ses propriétaires du vapeur anglais « Appam » capturé par un croiseur allemand et emmené en port américain.

La cour suprême des Etats-Unis rejeta à bon droit l'appel interjeté par le vice-consul d'Allemagne. Elle ne contestait pas la légalité de la prise, mais estimait qu'une atteinte était portée à la neutralité des Etats-Unis par la présence de cette prise dans un port de l'Union.



SECTION II

LE CONSUL ET LA MARINE MARCHANDE

- CHAPITRE I — Fonction de protection vis-à-vis
de la marine de commerce.
- CHAPITRE II — Réquisition de navires.
- CHAPITRE III — Transfert de propriété des navires.
- CHAPITRE IV — Les Consuls et la guerre économique.

CHAPITRE I

FONCTION DE PROTECTION VIS-A-VIS DE LA MARINE DE COMMERCE

Le rôle du Consul en tant que protecteur de la marine de commerce est double.

D'une part, il avertit les Capitaines de navires nationaux des dangers qu'ils peuvent courir.

D'autre part, il veille auprès des autorités de sa résidence à ce qu'on ne viole pas, à l'égard des navires français, les principes du droit des gens et les conventions maritimes.

Mais son rôle est surtout d'avertir les navires de commerce des risques d'embargo et de saisie qu'ils courent au moment de l'ouverture des hostilités, des avantages qui peuvent résulter pour eux de la déclaration de neutralité et des inconvénients qui peuvent résulter pour eux du fait du transport de contrebande de guerre ou de la violation du blocus.

Nous envisagerons successivement :

- 1° - l'Embargo.
- 2° - l'Ouverture des hostilités - l'Indult.
- 3° - la Déclaration de neutralité.
- 4° - la Contrebande de guerre.

5° - le Blocus.

6° - le Bombardement.

7° - le Secours et l'assistance aux naufragés.

8° - le Consul et la discipline à bord des navires marchands.

1° - *Le droit d'embargo.* — Autrefois, ce droit était exercé dès la déclaration de guerre, ou même sans déclaration de guerre, par les Etats qui s'en passaient.

Par exemple, en 1755, avant toute déclaration de guerre, l'Angleterre enleva 12.000 marins français alors occupés à la pêche à la morue.

Aujourd'hui, en cas de guerre, on accorde un délai aux navires de commerce pour quitter les ports ennemis ; c'est là le seul procédé conforme à la bonne foi internationale.

Mais, toutefois, au début de la guerre de 1939, l'antique procédé de l'embargo a semblé revivre ou tout au moins certains gouvernements ont semblé le craindre, et avant même que la guerre ne soit déclarée, ordre a été donné par radio, une dizaine de jours avant cette déclaration, aux capitaines des navires se trouvant en haute mer ou en pays hostile d'avoir à rejoindre un port national ou un port d'un pays ami.

2° - *L'ouverture des hostilités - l'Indult.* — Dès que l'ouverture des hostilités est connue, le Consul belligérant doit en informer les capitaines de navires de commerce nationaux qui se trouvent dans sa circonscription et leur faire connaître toutes les conséquences qu'entraîne l'état de guerre pour la navigation et toutes les mesures prises par l'Etat neutre de sa résidence en vue de la sauvegarde de la neutralité qu'il vient de proclamer.

Disposition peut-être désuète, car dans la pratique le capitaine du navire connaît l'état de déclaration de guerre par radio au moins en même temps que le Consul.

Il peut arriver également que l'état de guerre existe sans

qu'il y ait eu de déclaration. Le droit international contemporain s'attriste des guerres commencées ainsi sans préavis.

Ainsi, le Japon fit attaquer l'escadre russe mouillée devant Port-Arthur par la flotte de l'amiral Togo, torpillant deux cuirassés et un croiseur, dans la nuit du 8 au 9 février 1904, et il ne déclara la guerre que deux jours après l'ouverture des hostilités.

A la fin de 1931, les Japonais entreprirent une action militaire contre la Chine, membre comme eux de la Société des Nations, occupant Tchén-Tchéou (3 janvier 1932), bombardant Pin-Tchéou le 10, investissant Shang-Haï, proclamant à Moukden l'Etat Mandchou, le 18 février. A aucun moment de ce différend il ne fut question de déclaration de guerre.

Lors du conflit du Grand Chaco, entre la Bolivie et le Paraguay, la guerre fut déclarée à la Bolivie le 10 mai 1933, alors que les hostilités étaient commencées depuis juin 1932.

Lors du conflit italo-éthiopien de 1935-1936, il n'y eut pas de déclaration de guerre.

Le consul devra mettre d'autant plus de zèle à renseigner les capitaines de navires marchands de l'état des hostilités, que ceux-ci auront plus de difficultés à être renseignés par la presse ou par la radio.

L'amiral Schwerer, dans un passage humoristique de ses souvenirs de marin, nous a laissé une relation enjouée des tranches par lesquelles il était passé, vers octobre 1898, en charbonnant dans le port de Colombo, dans le moment même où l'affaire de Fachoda tendait à l'extrême les rapports entre la Grande-Bretagne et la France.

« Le ministre, dit-il, qui aurait dû m'aviser à Djibouti, n'en avait rien fait et je me trouvais ainsi dans la situation absurde suivante : amarré à quai dans un port anglais qui serait peut-être ennemi le lendemain, sur un navire de guerre ayant pour tout armement deux petits canons Hotchkiss,

mais ayant dans ses cales un matériel de guerre considérable » (1).

Les minutes les plus angoissantes que vécut M. Schwerer furent assurément celles qu'il passa, le soir venu, au dîner du Général Gouverneur. Vers le milieu du repas, un aide de camp remit un télégramme à son hôte qui, le montrant au futur amiral lui dit gravement : « Je ne l'ouvrirai qu'après le dîner ». Le Commandant de la Caravane ne sut jamais ce qu'il y avait dans ce télégramme, mais il conserva de l'incident une solide rancœur contre son ministre d'alors, Lockroy, pour le risque couru.

**

Pour les neutres, l'état de guerre est réputé connu lorsque le navire quitte un port ennemi après l'ouverture des hostilités ou lorsqu'il a quitté un port neutre après que la notification de l'ouverture des hostilités a été faite à la puissance dont relève ce port (2).

Si la France est belligérante et que le Consul réside en pays ennemi, il doit avertir les capitaines du délai qui peut leur être accordé pour partir (3).

En effet, certaines puissances accordent un délai aux navires de commerce ennemis, pendant lequel ceux-ci peuvent regagner leur pays.

On appelle *indult*, ou *jours de grâce*, le délai ainsi accordé aux navires de commerce stationnés dans les ports d'un Etat ennemi pour quitter ces ports et se mettre en sûreté avec leurs chargements sitôt l'état de guerre prononcé.

Ce délai était jadis de six semaines (4) en raison des néces-

(1) Souvenirs de ma vie maritime (1878-1914), p. 60.

(2) Déclaration de Londres, art. 15, 43 et 45.

(3) Convention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités. Article 1^{er}.

(4) Ch. Calvo. Dictionnaire de Droit International. t. 1 sub cod. verbo.

sités de la navigation qui était plus lente autrefois. Aujourd'hui, devant la diversité et la complexité des moyens de navigation employés, une certaine élasticité est laissée aux intéressés.

En 1914, l'Allemagne laissa à la France un délai de quarante-huit heures, et cela sous réserve de réciprocité.

La VI^e Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, qui est spécialement relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, ne dispose d'aucun délai préfixé. Elle parle seulement d'un délai de faveur suffisant pour gagner le port de destination ou d'assignation et, au surplus, elle ne fait pas de la pratique de l'indult une obligation impérieuse : « Il est désirable que ». Généralement, ces questions sont réglées par les Etats belligérants dans des conventions ad hoc, ou par des déclarations ad hoc concomitantes à la proclamation de l'état de guerre.

Les instructions de la Marine Française du 8 mars 1934, sur l'application du droit international en cas de guerre, décident, dans leur article 22, que les Français appliqueront les principes de la VI^e Convention de La Haye aux navires de commerce ennemis rencontrés en mer, au début des hostilités, « si toutes les puissances belligérantes sont parties à la Convention » et abstraction faite des « articles de cette convention qui auraient fait l'objet de réserves de la part d'un des belligérants lors de la ratification ».

L'article 243 du Code italien de la Marine Marchande admet que les navires ennemis se trouvant dans les ports ou sur le littoral italien à la déclaration de guerre auront toute liberté d'en partir, étant réservée au gouvernement péninsulaire la faculté de fixer un délai de départ ; ces navires seraient munis de sauf-conduits ad hoc. Les navires rencontrés en mer, dans l'ignorance des hostilités, jouiraient du même traitement, sous condition de réciprocité, mais pourraient être détruits contre indemnités. (V. Décrets du 24 juin 1915).

Voici quelle a été en fait, la pratique des différents états relativement aux « days of grace ». L'article 19 du traité d'Utrecht du 11 avril 1713 dispose que les navires ennemis se trouvant dans les ports ou rades des belligérants au moment de la déclaration de guerre ont un délai de six mois à compter de la rupture des relations diplomatiques pour clore leurs affaires et se retirer eux-mêmes.

La Déclaration française du 27 mars 1854 (1) et l'« order in council » britannique du 29 mars 1854 accordèrent aux navires russes stationnés dans les ports anglo-français un délai de six semaines pour se mettre en sûreté avec leurs cargaisons et la Russie édicta des mesures analogues. Pareillement, au cours des guerres de 1859 (austro-franco-italienne) et de 1866 (austro-prussienne) les instructions françaises du 25 juillet et du 18 août 1870 (2) accordèrent 30 jours aux navires de commerce allemands pour quitter les ports français et une ordonnance prussienne du 18 juillet avait exempté de capture les navires français (elle fut révoquée le 19 janvier 1871, mais avec mise en vigueur seulement au 10 février).

La Russie et la Turquie s'accordèrent également des délais à l'occasion de la guerre de 1877-1878. Un iradié du Sultan de 1897 prescrivit un délai de 15 jours pour que les navires ennemis grecs pussent quitter les eaux et ports ottomans, et y ajouta la faveur, pour les bâtiments transitant dans les détroits après ce délai, mais ayant quitté leur dernier port étranger avant son expiration, de gagner la Grèce en toute liberté lorsqu'ils ne porteraient pas de contrebande de guerre. Les Etats-Unis accordèrent aux navires espagnols un mois et les Espagnols cinq jours aux navires américains, en avril 1898, pour quitter leurs eaux respectives.

Une note russe du 14-27 février 1904 et un décret japo-

(1) Service historique de la marine, dossier neutralité. BB4. 1348.

(2) Service historique de la marine, loc. cit.

naïs du 9 février 1904 ont proclamé des délais (les Russes quarante-huit heures seulement) afin de permettre aux navires de commerce de charger toutes marchandises autre que la contrebande de guerre. Par ailleurs, des textes législatifs internes, comme le code italien de la marine marchande de 1877 et le code naval des Etats-Unis de 1900, reconnaissaient formellement le droit pour les navires marchands ennemis surpris par la guerre de sortir librement des eaux et ports de l'état où ils se trouvaient au moment des événements, dans un certain délai que le code américain fixait à trente jours, mais que le code italien laissait indéterminé.

Ceci pour une période qui a précédé l'adoption des Conventions de La Haye. Pour celle qui suit immédiatement, on ne peut signaler que la guerre italo-turque de 1911-1912 dans laquelle ni l'Italie, ni la Turquie n'avaient ratifié la Convention de 1907, ce qui permit aux deux états de retenir les navires de l'adversaire. Cependant, l'Italie autorisa quelques vaisseaux turcs à repartir le 4 octobre 1911.

Survint la guerre mondiale de 1914-1918, la VI^e Convention de La Haye n'était pas obligatoire pour les belligérants, puisque l'un d'entre eux ne l'avait pas ratifiée. Pourtant l'usage international prévalut. L'Allemagne offrit de relâcher, à la déclaration de guerre, les navires français ancrés dans ses ports si la réciprocité lui était assurée, et la France accorda sept jours francs, de son côté, aux navires allemands pour gagner leur port de destination par le décret du 4 août 1914, étant donné les réserves que l'Allemagne avait faites à la signature des articles 3 et 4 al. 2 de la VI^e Convention. La France n'entendit pas étendre cette faveur aux navires rencontrés en mer.

L'Allemagne donna le même avis, le 4 août, à la Grande-Bretagne et celle-ci rendit un « order in Council » qui accordait un délai jusqu'au 14 août à minuit aux navires allemands de moins de 5.000 tonnes de jauge et de vitesse inférieure à

14 nœuds (interprétation de la clause de la VI^e Convention exceptant de l'indult les navires que leur construction rend susceptibles d'être transformés en bâtiments militaires).

Le désarroi des communications télégraphiques empêcha l'entente de se réaliser entre l'Allemagne et l'Angleterre et même le Canada qui avait prescrit un délai de 9 jours et les navires ennemis, dans ces trois pays furent retenus.

Belgique et Allemagne s'accordèrent réciproquement trois jours. Le Japon donna deux semaines aux navires allemands pour sortir de ses ports et traita très favorablement ceux rencontrés en mer. Dans les rapports italo-allemands, en dépit de conventions particulières signées le 21 mai 1915, ce fut le régime du séquestre (décret italien du 11 novembre 1915).

De même, les Etats-Unis, lorsqu'ils furent entrés en guerre avec l'Allemagne, le 6 avril 1917, décidèrent de réquisitionner les navires de commerce allemands réfugiés dans leurs ports (Joint résolution du Congrès, approuvée le 12 mai 1917 par le Président). On doit observer au sujet de ces deux derniers cas que, de toutes façons, les navires allemands stationnés dans les ports américains ou italiens n'auraient pu profiter d'une faculté de sortie, c'était donc un procédé rationnel de les réquisitionner (sans les capturer). D'autre part, il s'agissait nécessairement non de navires se livrant à des opérations de commerce, mais de navires réfugiés dans ces ports alors neutres, pour se mettre à couvert des entreprises des belligérants adverses, et par conséquent, n'appelant pas le bénéfice normal des dispositions de la VI^e Convention de La Haye.

Il n'en fut pas de même dans les rapports des puissances alliées avec l'Autriche. La franchise du retour fut même étendue ici aux navires rencontrés en mer. C'est ce que décida notamment un décret français du 12 août 1914 lequel refusa toutefois le bénéfice de ses dispositions aux navires austro-hongrois à ce moment-là retenus (par saisie ou par capture) pour violation de neutralité. Par contre, lorsque l'Italie entra en

guerre contre l'Autriche-Hongrie, elle prit, le 30 mai 1915, un décret qui soumit à séquestre les navires adverses se trouvant dans ses ports, et même à capture ceux susceptibles d'être aménagés en bâtiments militaires, les principes de la VI^e Convention de La Haye demeurant applicables aux marchandises.

Les déclarations de guerre de 1939 ont donné une nouvelle pratique, mais, en l'absence de documents, il est prématuré de chercher à l'établir.

3° - *La déclaration de neutralité* (1). — Le Consul belligérant en pays neutre doit faire connaître à son gouvernement la façon dont les autorités de sa résidence interprètent la déclaration de neutralité.

Spécialement, aux Etats-Unis, il peut y avoir des divergences d'interprétation par les différents Etats de l'Union relativement à la déclaration de neutralité du Gouvernement fédéral.

Le Consul belligérant doit informer son gouvernement et les capitaines de navires de commerce de sa nationalité de toutes les mesures prises par l'Etat de sa résidence en vue de la sauvegarde de sa neutralité.

Très nombreuses furent ces mesures au cours de la grande guerre : la plupart se réfèrent à l'obligation imposée à l'Etat neutre d'empêcher les navires de commerce belligérants de se servir de ports neutres comme bases de ravitaillement des navires de guerre. Un décret du 28 novembre 1914 interdit aux navires de commerce étrangers de « quitter un port de l'Equateur avant d'avoir remis aux autorités de ce port un certificat écrit émanant de leur consul, indiquant les ports de relâche ainsi que la destination finale et donnant l'assurance que le voyage a seulement un objet commercial. Sinon, ils seront considérés comme suspects et pourront être internés ».

(1) R. Genet, *Le droit maritime pour le temps de guerre. Statut de la neutralité*, tome 2.

Avec ses 4.000 kilomètres de côtes et ses archipels, le Chili fut, au début de la guerre de 1914-1918, dans l'impossibilité d'assurer une surveillance constante des navires des belligérants qui faisaient des eaux du Pacifique environnant le Chili un champ d'opérations navales. Le 14 août 1914, d'accord avec son collègue des Affaires Étrangères, le Ministre de la Marine décidait que « les autorités navales devront exiger des Consuls étrangers qui visent les papiers du navire, une déclaration relative au caractère de ce navire ; à savoir : s'il s'agit d'un navire de commerce s'adonnant aux transports de marchandises et de passagers ou s'il s'agit d'un navire faisant partie des forces armées. Dans ce dernier cas, le navire sera prévenu d'avoir à prendre le large dans un délai de vingt-quatre heures avec le charbon strictement suffisant pour gagner le port le plus rapproché de son pays » (1).

Pour parer aux approvisionnements excessifs de charbon faits par les compagnies de navigation suspectées de fournir les navires de guerre se trouvant au large, le Ministre chilien de la Marine adressa, le 7 novembre 1914, à toutes les compagnies de navigation, la circulaire suivante : « L'Autorité navale, afin d'éviter les réclamations continuelles qui lui sont présentées sur les mouvements et approvisionnements des navires de commerce de pays belligérants a été autorisée par le Gouvernement à exiger des agents des compagnies auxquelles ils appartiennent et des Consuls de leur nationalité l'assurance que ces navires ne fourniront ni charbon, ni vivres, à des navires de guerre belligérants ».

Cette mesure fut confirmée par un décret du 15 décembre 1914, mais le Ministre de Grande-Bretagne fit observer que la garantie fournie par certains consuls était illusoire et que des navires allemands avaient violé les engagements pris à cet égard par leurs agents. C'est pourquoi, le 17 mai 1915,

(1) Alvarez, la neutralité du Chili et la guerre européenne. P. 159.

le Gouvernement chilien rendit un décret astreignant les Compagnies de Navigation qui demandaient du charbon au Chili à déposer un cautionnement de cinq livres sterling par tonne de charbon embarquée, ce dépôt devant être restitué sur présentation d'un certificat attestant l'arrivée du navire dans un délai convenable à sa destination déclarée (1).

Les ports brésiliens ayant, dès les premières semaines de la guerre, été utilisés par des navires allemands comme base de ravitaillement du Karlsruhe, en contravention de l'article 6 des règles de neutralité édictées par le Brésil, le Gouvernement brésilien rendit, le 9 septembre 1914, un décret aux termes duquel aucun navire de commerce ne pourrait quitter un port du Brésil avant que son Consul ait remis une déclaration indiquant les ports d'escale et la destination finale, ainsi que l'assurance que le voyage aurait uniquement un but commercial. Signalons enfin, dans le même ordre d'idées, un décret du 25 novembre 1914 et un décret du 5 janvier 1915 de la République Dominicaine; ainsi qu'un décret du 14 décembre de l'Uruguay.

Parmi les circonstances prévues par la circulaire du Département of State du 19 septembre 1914 comme présomption rendant un navire de commerce suspect de ravitailler un navire de guerre et donc susceptible d'internement, figurent l'achat par un agent du belligérant de charbon et autres provisions pour le compte d'un navire ne retournant pas à son port d'attache national, et le fait qu'un agent du belligérant s'embarque sur un navire de commerce pourvu de combustibles et vivres à destination d'un port neutre voisin (2).

Le Consul belligérant doit également informer son gouvernement et les capitaines des navires des mesures qu'en vue

(1) Alvarez, la neutralité du Chili et la guerre européenne. P. 192.

(2) Circular of the Department of State of the U.S.A. with reference to merchant vessels suspected of camping supplies to belligerent vessels. Sept. 19. 1914.

de sauvegarder sa neutralité, l'Etat de sa résidence vient de prendre à l'égard des postes de T.S.F. équipant les navires de commerce mouillant dans ses ports. Une circulaire du 24 septembre 1914, adressée aux Consuls étrangers par le Gouvernement de Cuba, dispose que les navires de commerce des belligérants, portant un appareil de T.S.F., devront maintenir un drapeau hissé pendant toute la durée de leur séjour dans les eaux cubaines et ne pourront faire usage de cet appareil.

Arrivant dans la zone du Canal de Panama, le 10 décembre 1914, un navire anglais reçut un message chiffré d'un Consul britannique.

Les autorités locales l'empêchèrent de donner une réponse même en langage clair : l'appareil de T.S.F. du navire fut démonté.

Sir Cecil Spring Rice, ambassadeur de Grande-Bretagne à Washington, dans une note du 25 décembre 1914 au Secretary of State, reconnut qu'il était pleinement légal de sceller les appareils de T.S.F. des navires se trouvant dans les eaux du Canal de Panama dont la neutralité avait été proclamée le 13 novembre 1914 (1).

Le Consul belligérant doit veiller avec soin à ce que soient observés les devoirs de la neutralité du pays de sa résidence. Lorsqu'une puissance, au début des hostilités, fait une déclaration de neutralité et édicte à l'usage de ses nationaux une série de règles en vue de la sauvegarde de cette neutralité, le Consul belligérant est fondé à protester auprès des autorités locales contre toute violation de ces règles : il peut ainsi réclamer l'internement d'un navire de commerce suspect de ravitailler les navires de guerre qui séjourneraient dans un port neutre plus de vingt-quatre heures ou effectueraient des réparations considérables.

(1) « Official Documents » American Journal of international Law 1915. P. 126-130.

Mais pour que le Consul puisse protester efficacement, il faut qu'il y ait réellement violation de neutralité.

Pendant la guerre de Sécession, le Consul américain demandait au Gouverneur de la Martinique de bien vouloir prendre telles mesures qui puissent empêcher la fourniture de provisions au navire Sudiste « La Florida » et d'accorder toute la protection nécessaire aux bâtiments de commerce américains qui se trouvaient à la Martinique (1).

Il protestait, de plus, contre un chargement de charbon.

Le Gouverneur de la Martinique répondit par l'exposé des principes français de la neutralité et constata que la protestation du Consul américain n'était pas fondée.

S'il s'agit d'une violation de neutralité non prévue par un texte législatif ou réglementaire du pays de sa résidence, le Consul doit en informer le Chef de la Mission diplomatique : il s'agira, en effet, le plus souvent, d'une interprétation des devoirs de la neutralité qui donnera naissance à des négociations qui ne sont pas de son ressort ; sa situation le met, par contre, en mesure de fournir à l'agent diplomatique dont il relève tous les éléments utiles à une intervention.

Le Consul doit veiller à l'observation des formes légales dans l'application des mesures prises à l'encontre des intérêts de ses nationaux.

Exemple : Affaire des navires allemands au Portugal.

4° - *La Contrebande de guerre.* — Le fait de transporter certains objets est considéré comme une violation des devoirs de la neutralité.

Lorsqu'un navire français embarque cette contrebande, le Consul doit avertir le Capitaine des risques qu'il court.

Avant de remettre les expéditions, il doit s'assurer que les chargeurs et armateurs sont consentants, par pouvoirs spéciaux.

(1) Service historique de la Marine. BB⁴. 1345.

Il peut même procéder d'office au débarquement des hommes qui ne veulent point suivre le navire.

Un Consul de l'un des belligérants ne peut donner à un capitaine une licence l'exemptant du droit de prise en cas de contrebande de guerre. Un tel acte serait sans valeur.

Les différents traités de droit maritime en temps de guerre donnent la liste des objets considérés comme contrebande de guerre. En fait, le progrès technique de la guerre moderne oblige les belligérants à publier de nouvelles listes de contrebande absolue et de contrebande conditionnelle à l'occasion de chaque conflit. Il appartient au Consul de se tenir informé de ces publications.

Les Consuls doivent également empêcher l'envoi de contrebande de guerre à destination de l'ennemi : c'est ainsi que le Consul général à Lourenço Marquês mit l'embargo sur une cargaison de vêtements destinés aux Boers.

5° - *Blocus*. — Aux termes de la déclaration de Londres, le blocus doit être notifié aux neutres. La Déclaration doit indiquer la date du commencement du blocus et les limites du littoral bloqué (art. 9). Si le blocus est étendu, levé ou repris, de nouvelles notifications doivent être faites (art. 12 et 13).

La tentative de violation du blocus entraîne la confiscation du navire et même parfois celle de la cargaison (art. 21). Lorsqu'un port est sur le point d'être bloqué, l'ennemi accorde parfois un délai aux neutres pour sortir (art. 9).

Lorsqu'un capitaine français veut forcer un blocus, le Consul doit s'assurer si tous les intéressés, chargeurs et armateurs sont d'accord et exiger des pouvoirs spéciaux, faute desquels il doit s'opposer au départ du navire. Il remet les expéditions sans les viser (circulaire du 1^{er} juillet 1868).

Il doit débarquer les marins qui ne veulent pas courir les risques de l'expédition.

Lorsqu'il s'agit d'un port bloqué par les forces françaises, il doit s'opposer à toute tentative de ce genre.]

6° - *Bombardement*. — Le Manuel de droit consulaire de Pillaut (1) donne la règle suivante :

Le bombardement est, en général, notifié, le Consul prend les mesures possibles pour faire prévenir les nationaux.

Au cours de la guerre de 1939, les bombardements n'ont pas, en général, été notifiés. Aussi, le Consul devra-t-il informer les capitaines des navires, dans la mesure où il pourra les connaître, des « zones dangereuses » où les bombardements sont probables.

7° - *Le secours et l'assistance aux naufragés*. — En cas de naufrage, le Consul qui connaît les ressources et les possibilités du pays doit donner secours et assistance aux naufragés. Voici comment s'exprime un vieil auteur (2), dont le texte n'est pas repris dans les recueils plus modernes. Il semble cependant que rien ne soit à y modifier.

« Lorsque par tempête, ou autres accidents, des bâtiments
« échouent sur les côtes d'un Etat, le Consul le plus à portée
« du lieu du naufrage donne les dispositions nécessaires, tant
« pour sauver ledit bâtiment, son chargement et ses agrès,
« que pour le magasinage et la sûreté des effets et marchan-
« dises sauvés. Il en fait l'inventaire sans que l'autorité lo-
« cale puisse s'y immiscer autrement que pour faciliter au
« consul, capitaine et équipage du vaisseau naufragé ou échoué,
« tous les secours qu'ils lui demanderont, soit pour la célérité
« et la sûreté du sauvetage et des effets sauvés, soit pour
« éviter tous désordres.

« Si le naufrage arrive à une telle distance de la résidence

(1) Pillaut. Manuel de droit consulaire. Paris 1912. P. 163..

(2) Borel. De l'origine et des fonctions des consuls. Saint-Petersbourg. 1807.

« du Consul qu'il ne puisse pas se transporter promptement
« sur les lieux, le juge territorial préside au sauvetage. Sauf
« à se retirer, le Consul survenant, et à lui remettre l'expédition des procédures dont les frais sont remboursés par le
« Consul, ainsi que ceux du sauvetage. Les marchandises et
« effets sauvés sont déposés à la douane ou autre lieu de
« sûreté le plus prochain avec l'inventaire qui en a été dressé
« par le Consul, ou, en son absence, par le juge qui en aura
« connu ; pour, lesdits effets et marchandises être ensuite
« délivrés, après le prélèvement des frais, et sous forme de
« procès, aux propriétaires qui, munis de la main-levée du
« Consul le plus proche, les réclament par eux-mêmes, ou
« par leurs mandataires, soit pour les vendre dans le pays,
« si elles ne sont pas prohibées.

« Dans ce dernier cas, les marchandises se trouvant avariées, le Consul doit faire des démarches pour obtenir une
« modération sur les droits d'entrée, proportionnée au dommage souffert, lequel sera constaté par le procès-verbal
« dressé lors du naufrage ou de l'échouement ».

De tout temps d'ailleurs, les Consuls se sont acquittés de cette mission d'assistance aux naufragés.

Citons, à titre anecdotique, un curieux procès-verbal du Vice-Consul de Rosette (Egypte), datant de février 1718 (1), rapporté par M. Jean Marie (2).

Le Vice-Consul y expose la manière dont il rendit les derniers devoirs à des nationaux attaqués et massacrés par des pirates barbaresques.

« Nous, François Rosset, vice-consul pour sa Majesté très chrétienne en cette ville de Rosette en Égypte, sçavoir faisons comme, au mois de février dernier, une barque échoua à Bru-

(1) Archives de la Chambre de Commerce de Marseille (Série E N° 142).

(2) Jean Marie. *Marins Marchands*, Corrèa, 1944, p. 162.

lés, où ses gens descendus à terre furent massacrés. Et que aiant reçu cet avis le 23^e dudit mois, nous y envoiames le même jour a deffaut de François un juif de notre connoissance, avec un homme du Sardar des janisseres, principal commandant de cette ville, un du douanier, et un de l'aga du chateau ; lesquels en étant revenus le 28^e nous confirmèrent ce malheur, et nous portèrent une lettre du cadiz de Brulés pour le Sardar, et une pour nous avec une notte des assassins et des bateaux qui avoient fait des transports de ladite barque.

« Le même jour nous fumes chez le Sardar, et luy aiant rendu sa lettre du cadiz de Brulés, nous le priames et le douanier d'y envoyer de leurs janisseres, a quoy ils nous répondirent que ce n'étoit pas de leur pouvoir, et qu'ils ne le pouvoient faire sans ordre du Caire, et ils nous donnerent des ordres pour la chaia en charge des janisseres au Caire et pour l'ancien chaia douanier principal, lesquelles avec notre lettre du cadiz de Brulés, et sa notte des assassins nous envoiames le meme jour par exprex à monsieur le consul au Caire, que nous avions déjà avisé de ce malheur, et luy avions adressé le chaia du cadiz de Brulés pour le luy dire de bouche.

« Le même jour nous renvoiames les susnommés à Brulés, ensemble avec Mahomet Naiar, more de cette ville servant la nation et parlant bien françois, pour y enterrer les morts de ladite barque ; lequel étant revenu seul, nous dît qu'il falloit 23 sequins pour le cadiz et pour l'aga du chateau de Brulés qui se devoit porter sur les lieux pour ces enterrements et en faire le verbal, et il nous donna une lettre du cadiz à ce sujet, laquelle nous envoiames à monsieur le consul au Caire. Nous donnames ces 23 sequins audit Mahomet Naiar, lequel étant retourné à Brulés e le cadiz se portant sur les lieux on y enterra dix-huit morts et une tete, faisant dix-neuf. De ce nombre cinq furent trouvés dans un étang où il y en avoit onze et où il en resta six qu'on ne trouva pas, faisant vingt-cinq avec les dix-neuf susdits. Le nombre étoit de trente à ce qu'ils ont dît, auquel compte cinq encore n'ont pas été trouvés. D'abord

on n'en avoit trouvé que trois, mais en aiant continué la recherche sur les avis de Hadgé Mahomet, frere de Ragab fermier de Brulés, avec lequel n'étant pas bien il disoit ce qu'il sçavoit, on trouva le susdit nombre, dont le cadiz fit son rapport.

« Parmi ces morts on reconnut un religieux pour sa tonsure. On y trouva aussi un circoncis, ce qui confirme ce qu'on avoit dit qu'il y avoit un chérif qui fut aussi massacré.

« Ce malheur arriva à Brulés un vendredi à midi, que nous présumons être le 18^e février. La barque vint échouer à terre, où les gens étant descendus et demandans d'être conduits à Rossete, on en tua les uns à leur première descente, et on massacra les autres en divers endroits écartés. On garda trois jours un jeune homme, que ensuite on massacra aussi. On n'a rien trouvé d'écrit. Tout a été brûlé et massacré, et la barque rompue par eux. On a seulement trouvé dans les culottes du jeune homme une carte où étoit écrit ce qui suit : j'ai reçu du capitaine deux sequins de cent dix para (1) l'un qui font 220 p. et deux piastres courantes 80 para. Cela indique que cette barque faisoit ici la caravane ; on n'en sçoit pas davantage jusqu'à présent.

« Ce massacre a été fait et ordonné par Mustapha, jeune homme encore, fils de Ragab, fermier de Brulés. Ragab son père n'y étoit pas lors du massacre qui peut être ne seroit pas arrivé s'il y fusse été. Ledit Ragab pour la deffense de son fils fermier avec luy et autheur de ces meurtres avec ses satellites, a fait des faux écrits à Brulés, et à deffaut du cadiz qui n'a pas voulu écrire en sa faveur, il a employé d'autres gens ses amis, et est allé au Caire niant tout.

« Après les susdits enterrements que ledit Mahomet Naiar fit avec soin et avec le *requiescant in pace* qu'il disoit selon notre religion qu'il a appris autrefois en chrétienté, il revint

(1) Monnaie de compte turque.

avec les susnommés, et il nous porta une lettre du cadiz de Brulés pour le pacha, une pour Ismain bei Hemishadga, une pour Iéda Mahomet, ancien chaïa des janissaires, et une pour nous avec deux verbaux, que le tout nous avons envoyé ouvert comme il étoit à monsieur le consul au Caire le 7^e de ce mois par ledit Mahomet Naiar, qui le luy dira de bouche et à la nation, et en rendra témoignage au Caire, et des meurtrissures qu'il a vues aux morts. Le cadiz de Brulés a dit qu'il iroit au Caire s'il étoit besoin et meme à Constantinople.

« Ce n'est pas la première fois qu'il est arrivé de ces cas à Brulés. Il y a environ 17 ans qu'un vaisseau du grand Seigneur s'y perdit, et que ses gens, quoique leurs frères de loy, furent de même pillés et massacrés.

« Comme cette affaire nous engage à des dépenses extraordinaires, nous fîmes ici une assemblée de notre nation le premier de ce mois, pour les approuver comme le cas le demande avec tant de justice, ce qu'elle fit.

« Et ainsi nous avons fini le présent verbal, que nous avons signé avec le sieur Augustin Guy exacteur (1), Henri Boisson, Lazare Graci, Antoine Veinaud, et Jacques Cadenet, marchands françois ici résidens et composans le corps de notre nation ».

8^o - *Le Consul et la discipline à bord des navires marchands.* — Le Consul doit non seulement protéger la marine de commerce contre les ennemis de l'extérieur, mais aussi contre elle-même, contre l'indiscipline.

Ici encore, nous faisons appel à un exemple tiré du passé (2). Sans doute, la lettre ci-après du Consul de France à la Nouvelle Orléans ne fut-elle pas écrite en temps de guerre, mais seulement en 1817, au sortir des guerres révolutionnaires. Nous la citons cependant pour indiquer la manière dont

(1) Collecteur d'impôts.

(2) Jean Marie op. cit. p. 279

le Consul doit veiller à tout, sans cependant s'immiscer directement dans des questions qui dépassent sa compétence.

Cette lettre fut prise en grande considération par le Ministère de la Marine.

Ministère de la Marine
et des colonies

Consulat de la Nouvelle-Orléans.

Nouvelle-Orléans, le 6 mai 1817.

Monseigneur, (1)

Par ma dépêche du 1^{er} avril dernier, j'ai eu l'honneur d'appeler l'attention de Votre Excellence sur quelques points qui m'ont paru intéresser la police de la navigation de nos bâtiments de commerce et particulièrement sur les désertions fréquentes des marins à bord du même bâtiment.

J'ai cru pouvoir attribuer, en grande partie, ces désertions à l'indifférence des Capitaines qui, fatigués de l'insubordination de leurs matelots, loin de chercher à les retenir, s'applaudissent au contraire de s'en voir délivrés par la désertion.

Cependant, cette indiscipline de nos marins est une chose contre laquelle ils devraient être préparés d'avance, puisqu'elle est l'effet naturel et nécessaire des habitudes que cette classe d'hommes a contractées, pendant presque toute la durée de la Révolution, époque singulièrement désastreuse pour notre Marine, à bord des corsaires et ce qui est pire encore, dans l'oisiveté des prisons et des pontons de l'Angleterre.

D'un autre côté, un assez grand nombre de nos Capitaines marchands, ayant perdu dans les occupations de la vie sociale étrangère à leur profession, l'habitude du commandement et cette tenue ferme et uniforme si nécessaire surtout à l'égard de ces hommes, aussi rudes que l'élément sur lequel ils vivent habituellement, ne trouvent plus en eux-mêmes les ressources

(1) Archives de la Chambre de Commerce de Marseille (dossier discipline).

dont ils ont plus besoin que jamais, pour maîtriser leurs équipages et les maintenir dans les bornes du devoir.

Il en est d'autres qui ont entièrement perdu de vue, s'ils les ont jamais bien connues, les anciennes ordonnances de la Marine, lesquelles ont bien pu demeurer pour un temps dans l'oubli et sans effet, en raison de la stagnation ou plutôt de la nullité de notre commerce maritime, mais qui n'en sont pas moins restées en vigueur, ainsi que le prouvent les diverses instructions qui nous ont été transmises, soit par Votre Excellence elle-même, soit par ses prédécesseurs depuis la Restauration.

En France, les tribunaux de commerce et les divers Agents du Gouvernement, préposés dans les ports à l'Administration des affaires de la Marine, dans le reste de l'Europe même, et dans les Echelles du Levant, les Consuls investis de l'autorité et de la considération nécessaires dans l'exercice de leurs fonctions, sont à même non seulement de tracer au besoin à nos Capitaines la conduite qu'ils doivent tenir, mais encore de leur commander, s'il le faut, l'observation des ordonnances et de les rappeler à leurs devoirs, lorsqu'ils s'en écartent, tandis qu'ici, aux Etats-Unis, pays où la licence prend trop souvent la place de cette liberté raisonnable que, dans un Etat bien réglé, les lois garantissent à tous les individus, les Capitaines qui ignorent ou feignent d'ignorer les obligations que nos lois leur imposent, trouvent mille moyens d'éluder la surveillance des Agents de Sa Majesté, évitent autant qu'ils le peuvent tous rapports avec eux, s'adressent en toutes circonstances de préférence aux autorités étrangères, traitent même quelquefois d'inutiles et de vexations les sages précautions que le Gouvernement de nos Rois a prises dans tous les temps pour assurer la vie et les propriétés des Français embarqués sur nos bâtimens de commerce.

Afin donc d'éviter à l'avenir les graves inconvénients qui sont résultés de cet oubli et peut-être de ce mépris des ordonnances, il serait à désirer que nos Capitaines sussent bien que

ce qui est pour eux une obligation dans les voyages de long cours, lorsqu'ils sont destinés pour nos colonies, en est aussi lorsqu'ils abordent dans un port étranger, qui se trouve être la résidence d'un Consul, que partout, comme dans un port français, ils sont loyalement tenus d'observer ce que les ordonnances et les règlements leur prescrivent du moins en tout ce qui n'est pas contraire aux lois et aux usages des pays où ils se trouvent ; que, par conséquent, ils ne doivent dans aucun cas, réclamer en leur faveur ces mêmes lois et usages lorsqu'ils sont opposés aux nôtres et prétendre d'en faire un appui contre leurs consuls qui ne peuvent avoir d'autre but que de faciliter leurs opérations et de les diriger pour le plus grand avantage de leurs armateurs et pour celui de notre Commerce et de notre Navigation en général.

Pour me borner à l'arrondissement consulaire confié à mes soins, lequel comprend l'ancienne Louisiane, maintenant que les relations commerciales de la France avec les Etats qui composent l'Union américaine, et particulièrement avec celui-ci s'accroissent sensiblement tous les jours, il est de la plus haute importance que nos marins s'attachent à seconder de tout leur pouvoir les intentions paternelles du Roi et les vues patriotiques de la Chambre des Représentants qui, malgré l'exigence des circonstances et la pénurie du Trésor, ont fait tous les sacrifices nécessaires pour assurer à nos bâtiments de commerce un avantage considérable sur ceux des étrangers, particulièrement des américains, par la différence notable entre les droits établis à l'importation sur bâtiments français et ceux de même nature sur bâtiments étrangers.

Nos marins ne peuvent, en effet, ignorer qu'ils ont, dans les Américains, des rivaux aussi actifs qu'industrieux, qu'une longue habitude de la mer et de tout ce qui tient à la Marine leur a donné jusqu'à présent un avantage réel sur nous. Ils emploient moins de monde et, en général, leurs bâtiments de commerce, plus fins et meilleurs voiliers que les nôtres, ont des traversées plus courtes, d'où il suit qu'ils naviguent à moins de

frais et beaucoup plus promptement que nous. Aussi, quoique une grande partie des négocians de cette place importante soient français d'origine, et même de sentimens à cela près des opinions politiques du moment, l'intérêt personnel, plus fort chez les hommes en général, et en particulier chez le négociant, que toute autre affection, les porte, le plus souvent, à donner la préférence pour le fret aux bâtimens américains, malgré les avantages que leur présente l'importation de leurs denrées par navires français.

A cet égard, le commerce français réclame, et peut-être conviendrait-il de lui accorder de plus amples faveurs en encourageant notre Marine marchande, pour ainsi dire renaissante, par de nouvelles et plus fortes restrictions sur celle des Etrangers dans nos ports. Mais, d'un autre côté, si notre commerce maritime a besoin d'être protégé et encouragé par le Gouvernement, pour qu'il puisse soutenir la concurrence avec les Américains et les autres nations commerçantes, il est à craindre, et nous devons tâcher d'éviter, que nos armateurs et nos marins ne se fient plus sur cette protection, pour le succès de leurs entreprises et l'avancement de leurs affaires, que sur leurs propres efforts, les uns pour améliorer et simplifier tant la construction que l'armement de leurs navires, les autres pour se perfectionner, par une pratique assidue, dans toutes les connoissances qui leur sont nécessaires. Il y va non seulement de l'intérêt et de la prospérité de notre Commerce, mais encore de la sûreté future, de la gloire et de la puissance de l'Etat.

En effet, des Capitaines zélés, actifs et intelligents pourront seuls former de bons matelots et c'est dans sa Marine Marchande que la France doit un jour et quand il en sera besoin, puiser ses principales ressources pour la Marine Militaire.

J'ai l'honneur...

Signé : GUILLERMIN.

CHAPITRE II

RÉQUISITION DE NAVIRES

L'article 65 du décret du 8 mai 1900 et la circulaire du Ministre de la Marine du 8 novembre 1900 autorisent, en temps de guerre, la réquisition des navires de commerce et des embarcations de toute nature avec le matériel et les objets existants à bord : chalands, munitions, vivres, marchandises, etc...

A l'étranger, le Ministre de la Marine a donné délégation aux Consuls généraux, Consuls et Vice-Consuls de faire les réquisitions de navires de commerce français qui seraient nécessaires *en cas d'attaque inopinée ou si l'ouverture des hostilités coïncide avec une rupture des communications*. Dans les autres cas, il faut une autorisation du Ministre.

Au moment de la réquisition, on dresse un état descriptif du navire et un inventaire du matériel et des objets ainsi que des marchandises réquisitionnées. Les procès-verbaux sont établis contradictoirement entre le capitaine et le consul ; en cas de désaccord ils consignent leurs observations. Ces documents sont établis en deux originaux, dont l'un reste entre les mains du capitaine et l'autre est transmis au Ministre de la Marine.

La réquisition peut s'appliquer à l'état-major et à l'équipage qui est tenu de prêter son concours toutes les fois où il ne s'agit pas d'armer le navire en qualité de croiseur auxiliaire (circularaire du 4 juillet, 1908).

*
**

M. le Professeur ROUSSEAU, dans un brillant article de la Revue Générale de Droit international public (1) formule la règle suivante :

Les Consuls doivent collaborer avec les autorités locales neutres à la réquisition des navires de leur état, et il constate que cette dernière règle n'est pas toujours observée en fait.

L'opinion de M. Rousseau est issue de l'affaire des navires allemands au Portugal (2).

Sans doute, un traité de commerce et navigation de 1908 donnait au Portugal un tel droit de réquisition, mais cette puissance ne devait pas recourir à une telle mesure sans accord préalable des agents diplomatiques et consulaires allemands.

Cette violation des formes dans l'exercice de la réquisition fut l'une des causes de la guerre entre l'Allemagne et le Portugal.

Il n'y a donc aucune raison, à notre avis, pour que le Consul participe à la réquisition de ses propres navires au profit d'un Etat neutre.

*
**

Le droit de réquisition a certaines limites : Les paquebots servant à transporter la poste, employés par les Gouvernements, placés par la loi sous leur contrôle, ont, jusqu'à un certain degré, le caractère de navires publics.

Certaines conventions stipulent que ces bâtiments ne peu-

(1) Ch. Rousseau, les Consuls en temps de guerre R.G.D.I.P., 1933. P. 515.

(2) J. Basdevant, R.G.D.I.P. La réquisition des navires allemands en Portugal. 1916. P. 268-269.

vent être détournés de leur destination, ni être sujets à saisie-arrêt, embargo ou arrêt de prince. (Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, adopté par l'Institut D. I. Session de La Haye - art. 24 - Ann. Inst. D. I. Vol. XVII 1898 - p. 273).

Une autre limite au droit de réquisition tient au fait que le Consul ne dispose d'aucun moyen de contrainte.

Pendant la guerre civile espagnole, des navires nationalistes s'étaient réfugiés en ports français.

Le Consul gouvernemental émit la prétention de réquisitionner ces navires, et devant le refus des capitaines, le Consul espagnol demanda au gouvernement français de prêter main forte. La France estima cette aide contraire à ses devoirs de neutralité.

En fait, et c'est là la règle qu'il faut dégager, la réquisition par le Consul des navires nécessite le consentement du Capitaine, surtout s'il s'agit de navires de guerre.

CHAPITRE III

TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ DES NAVIRES (1)

Le Consul belligérant en pays neutre doit veiller à ce que l'on ne commette pas une fraude courante qui tend à soustraire un navire ennemi à la capture.

La fraude consiste en une vente réelle ou simulée ayant pour but de changer la nationalité du navire qui d'ennemi devient neutre, et se trouve de ce fait exempt de capture.

Le Consul dispose, pour parer à cette fraude, de plusieurs moyens.

Avant qu'elle ne soit commise, il peut signaler à la mission diplomatique les navires ennemis en eaux neutres suspects de vouloir être transférés sous pavillon neutre. La mission diplomatique pourra alors agir auprès du gouvernement neutre.

Une fois le transfert opéré, c'est-à-dire lorsque le navire bat pavillon neutre dans le but d'échapper aux conséquences qu'entraînerait le caractère ennemi, le Consul inscrit le nom du navire sur les listes noires et, en cas de prise, ils seront déclarés de bonne prise.

(1) Cl. Tresfort. Le problème des transferts de pavillon en temps de guerre. Thèse. Paris 1938

M. BOUFFANAIS (1) écrit qu'il fut décidé de ne fournir aucun charbon aux navires inscrits sur ces listes noires lorsqu'ils relâcheraient dans un port allié.

Il nous semble, sans pouvoir appuyer notre opinion sur des faits, qu'un navire belligérant, transféré sous pavillon neutre, n'ira pas, sauf cas d'absolue nécessité, relâcher dans un port ennemi, ce qui serait exposer le navire à une prise, ou tout au moins à une mise sous sequestre pour permettre au tribunal des prises d'examiner la question de la validité du transfert.

*
**

Il convient d'abord d'examiner les règles du transfert, et leur force juridique, avant de voir comment s'est posée, en fait, la question du transfert durant la guerre de 1914-1918.

A. Les règles du transfert.

La conférence de Londres de 1909 (articles 55 et 56) a édicté les règles suivantes relatives au transfert de propriété des navires en temps de guerre :

Art. 55 : Le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi, effectué avant l'ouverture des hostilités est valable à moins qu'il ne soit établi que ce transfert a été effectué en vue d'éluder les conséquences qu'entraînerait le caractère ennemi.

Il y a néanmoins présomption de nullité si l'acte de transfert ne se trouve pas à bord alors que le navire a perdu la nationalité belligérante moins de soixante jours avant l'ouverture des hostilités ; la preuve contraire est admise.

Il y a présomption absolue de validité d'un transfert ef-

(1) Bouffanais op. cit. P. 114 « tout d'abord les Consuls de l'Entente furent chargés de dresser des listes noires de navires ennemis tombant sous le coup des articles 55 et 56 de la Convention de Londres de 1909, relatifs aux transferts de pavillon à l'ouverture des hostilités. Il fut décidé de ne fournir aucun charbon aux navires inscrits sur les listes noires lorsqu'ils relâcheraient dans un port allié ».

fectué plus de trente jours avant l'ouverture des hostilités s'il est absolu, complet, conforme à la législation des pays intéressés et s'il a cet effet, que le contrôle du navire et le bénéfice de son emploi ne restent pas entre les mêmes mains qu'avant le transfert ; toutefois, si le navire a perdu la nationalité belgicane moins de soixante jours avant l'ouverture des hostilités, et si l'acte de transfert ne se trouve pas à bord, la saisie du navire ne pourra donner lieu à des dommages-intérêts.

Art. 56 : Le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi effectué après l'ouverture des hostilités est nul, à moins qu'il soit établi que ce transfert n'a pas été effectué en vue d'éluder les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi.

Toutefois, il y a présomption de nullité :

1° - si le transfert a été effectué pendant que le navire est en voyage ou dans un port bloqué.

2° - s'il y a faculté de réméré ou de retour.

3° - si les conditions auxquelles est soumis le droit de pavillon d'après la législation du pavillon arboré n'ont pas été observées.

Ainsi, sur la proposition du délégué français Louis Renault, la conférence de Londres a distingué le transfert antérieur à l'ouverture des hostilités (art. 55) et le transfert postérieur à l'ouverture des hostilités (article 56).

Reprenons ces deux textes :

1° - article 55.

a) Transferts complets prouvés par un acte de transfert à bord au moment de la prise.

Précédant de plus de trente jours l'ouverture des hostilités : validité absolue.

Compris dans les trente jours qui précèdent les hostilités : présomption de validité pouvant être détruite par le cap-

teur s'il prouve que le transfert a été effectué en vue d'éluder les conséquences de la guerre.

b) Transferts qui ne sont pas prouvés par un acte de transfert se trouvant à bord : présomption de nullité si le transfert a eu lieu dans les soixante jours qui précèdent l'ouverture des hostilités. Cette présomption pouvant être renversée par le propriétaire demandeur, sans toutefois qu'il lui soit possible de demander des dommages-intérêts pour le préjudice qu'entraîne pour lui la saisie.

2° - article 56.

Essentiellement, la règle de l'article 56 diffère de celle de l'article 55 en ce que la charge de la preuve est renversée. C'est au propriétaire demandeur devant le tribunal des prises à prouver que l'achat du navire n'a pas été effectué en vue de parer aux hostilités : preuve très difficile, car elle porte sur les intentions qui sont à la base du contrat et non sur le contrat lui-même ; preuve impossible presque si on exige du demandeur d'établir non seulement sa sincérité propre, mais aussi celle de son vendeur.

La Déclaration de Londres ne fut jamais ratifiée par les Etats signataires, et la Cour Internationale des Prises, devant l'opposition de la Chambre des Lords, resta à l'état de projet. Les articles 55 et 56 ne seraient-ils donc pas valables ?

Il suffit d'examiner les Règlements établis par les différents Etats à la veille de la guerre 1914-1918 pour se rendre compte que les règles de transfert établies à la Conférence de Londres ont servi de base aux réglementations nationales.

Le 30 septembre 1909, l'Allemagne adopte dans son ordonnance des prises les principes énoncés à Londres. Encore que les termes mêmes de la Déclaration soient modifiés, le sens n'en est aucunement altéré.

Le 19 décembre 1912, la France reproduit mot pour mot les articles 55 et 56 dans ses instructions.

De même le Japon, l'Autriche-Hongrie, la Grèce, la Roumanie (1).

Au moment de la déclaration de guerre, les règles adoptées à Londres sont donc en fait incorporées aux codes de prises de toutes les puissances maritimes, sauf une importante exception pour la Grande-Bretagne qui n'avait pas publié de tels codes. C'est pourquoi les Gouvernements de France et de Russie, au commencement des hostilités, s'inquiètent de l'attitude que va adopter leur alliée. Pour bien fixer leur position, ils déclarent qu'ils ont l'intention eux-mêmes d'agir en conformité avec la déclaration, ajoutant toutefois qu'ils ne le feront « qu'autant qu'il leur sera possible ».

Au reçu de cette nouvelle, le Gouvernement britannique, dans un ordre en Conseil du 22 août 1914, adopte la déclaration, sous réserve de certaines modifications. Mais aucune de ces modifications apportées par la Grande-Bretagne, la France et la Russie ne touche les règles du transfert. Remarquons toutefois que si les Etats alliés ont adopté individuellement les articles de la déclaration, celle-ci n'a pas été ratifiée par les Puissances, et on ne peut considérer qu'elle lie de plein droit les Gouvernements participant à la conférence navale. Aucun Etat belligérant ne peut donc exiger des neutres l'application de ces articles, puisqu'ils ne sont pas communément adoptés comme règles du droit international au moment de la déclaration de guerre. De même, le fait pour un belligérant de revenir à ses règlements anciens n'est contraire ni aux traités, ni aux règles bien établies du droit international.

Et c'est en fait ce qui va se passer. Le 20 octobre 1915, la Grande-Bretagne déclare abandonner l'article 57 ; la France en fait de même le 23 du même mois.

(1) Japon. Ch. IX de la loi sur la guerre navale de 1914.
Autriche-Hongrie : art. 10 et 11 du « Diensbuck » XXI.
Grèce : Loi du 21 Octobre 1912.
Roumanie : Chapitre VI du « Cocl ».

Le pavillon n'est donc plus le seul élément distinctif du caractère du navire. S'il est établi que les intérêts dans la propriété d'un navire battant pavillon neutre ou allié appartiennent en fait à des nationaux d'un pays ennemi ou à des personnes résidant en pays ennemi, le navire sera réputé ennemi.

Le pavillon perdant de son importance, les règles relatives à son transfert en perdent aussi. Bien plus, par un mémorandum en date du 7 juillet 1917, la France et l'Angleterre déclarèrent renoncer à toutes les prescriptions de la Déclaration pour ne s'en tenir qu'aux principes anciennement reconnus du droit international.

Il ne faut pas conclure toutefois que les règles posées à Londres, du fait qu'elles sont abandonnées par les Gouvernements alliés, perdent toute importance. Elles continuent à exercer une influence sur les jugements des tribunaux de prises. Plus particulièrement en ce qui concerne les articles 55 et 56, il est possible de trouver des jugements postérieurs à l'abandon de la Déclaration mais basés pourtant sur ces articles (Affaire de l'Edna - Haute Cour Britannique - avril 1919).

Les articles de la Déclaration relatifs au transfert se révèlent donc comme l'une des dispositions les plus durables qui aient été établies à Londres.

Ce fait est d'ailleurs très normal car ces articles sont favorables aux belligérants.

On en trouve cependant des traces dans les législations neutres.

Ainsi l'Uruguay, dans sa déclaration de neutralité, déclare vouloir appliquer les règles de la Déclaration relatives au transfert.

Mais au début de la guerre, l'unanimité, en ce qui concerne les articles 55 et 56, est loin de se faire chez les neutres comme elle s'est faite chez les alliés, ce qui se comprend fort bien, car ces articles ne leur sont pas favorables.

Ainsi, la déclaration de neutralité de l'Argentine dispose :

« Considérant qu'il convient d'établir une procédure uniforme en matière de transfert de pavillon et eu égard à la neutralité de la République Argentine, qu'il faut considérer à la fois : les intérêts nationaux et les principes admis par la loi internationale,

« Il est décidé que le transfert de pavillon sera consenti sous cette réserve qu'il est effectué de bonne foi et en spécifiant que le gouvernement argentin s'abstiendra de toute intervention pour la défense des intéressés s'il devait être établi qu'ils n'ont pas rempli cette condition ».

Nous sommes déjà loin des règles adoptées à Londres.

Mais la résistance des neutres aux articles 55 et 56 de la Déclaration va s'exprimer tout entière dans la politique des Etats-Unis.

Ce pays, dans les paragraphes 57 et 58 des « Instructions for the Navy », adopta des règles très différentes de celles de Londres. Ces deux articles disposent :

art. 57 : « Le transfert de pavillon est valide s'il est fait avant l'ouverture d'une guerre dans laquelle l'Etat du vendeur étant belligérant, il est prouvé que le transfert est en accord avec les lois du vendeur et de l'acheteur ».

art 58 : « Le transfert sous pavillon neutre pendant la guerre est valable si, la vente étant en concordance avec les lois de l'Etat du vendeur et de celui de l'acheteur, il est prouvé qu'il est fait de bonne foi et accompagné d'un paiement suffisant pour ne pas laisser de doute sur cette bonne foi, qu'il est absolu et inconditionnel avec entière dépossession du vendeur, perte complète d'intérêts directs ou indirects, sans droit de rachat et que le navire ne conserve pas son ancienne utilisation.

Ces règles furent adoptées en 1917, au moment de l'entrée en guerre de l'Amérique. Elles correspondent à la politique qui fut celle des Etats-Unis dès le début de la guerre.

B. *Les transferts durant la guerre de 1914-1918.*

Transfert de navires ennemis réfugiés dans les ports américains.

La déclaration de guerre, le 2 août 1914, bloque dans les ports des Etats-Unis un grand nombre de navires allemands et autrichiens. A Baltimore, New-York et Boston se trouvent 17 grands paquebots allemands de plus de 20.000 tonnes de jauge, sans compter de nombreux vapeurs de charge. En tout 546.607 tonnes. Le retour dans les ports nationaux de ces navires se trouve gravement compromis par l'entrée en guerre de l'Angleterre, le 4 août. Leur utilisation normale sous pavillon ennemi ne peut plus, de toutes façons, être envisagée.

On voit quel intérêt présenterait pour l'Allemagne la vente, réelle ou fictive, de ces navires et leur utilisation pour le ravitaillement par les pays neutres. Il y a là un capital important immobilisé, qu'il serait avantageux de rendre productif.

D'autre part, les Etats-Unis auraient intérêt à voir passer sous pavillon américain les navires allemands. Les besoins des Etats belligérants vont augmenter considérablement le commerce d'exportation de ces Etats, et il n'est pas certain que la seule flotte marchande américaine puisse suffire à faire face à cette augmentation. C'est pourquoi le Gouvernement fédéral, sans rompre naturellement ouvertement avec les règles posées à Londres, a tendance à bien accueillir les demandes de transfert faites par les propriétaires des navires bloqués. La loi du 18 août en fait foi.

Cette loi n'était pas seulement dangereuse par l'extension des conditions d'admission au registre américain qu'elle comportait, mais aussi et surtout parce qu'elle impliquait reconnaissance par le Gouvernement américain du transfert des navires ennemis sous pavillon fédéral.

Une telle situation ne devait pas manquer d'être aperçue et relevée par les Gouvernements alliés. Avant même le vote de la loi, le 12 août 1914, le Ministre des Affaires Etrangères

télégraphiait à M. Jusserant, chargé d'affaires de France à Washington :

« J'apprends de source sûre que des armateurs austro-hongrois vont essayer d'obtenir des consuls américains à l'étranger des certificats de nationalité fédérale pour des navires vendus à des citoyens américains. Comme nous ne pourrions reconnaître ces transferts de pavillon, vous feriez bien de signaler ces tentatives au Gouvernement de l'Union, afin que ses Consuls soient mis en garde de céder à des sollicitations de cet ordre ».

On ne peut dire que le Gouvernement américain ait tenu grand compte de ces réclamations de la France. Du 1^{er} août 1914 au 1^{er} mars 1915, 24 navires ennemis dont le tonnage atteint 100.000 tonnes, sont transférés sous pavillon américain. Les transferts, il est vrai, n'intéressent pas seulement des navires allemands, mais aussi et surtout des navires britanniques (332.000 tonnes).

Les Alliés, désireux toutefois de ne pas se montrer trop intransigeants avec les Etats-Unis, tout en affirmant leur ferme intention d'appliquer les principes posés par la Déclaration, admettent la transaction suivante :

« Le transfert sera valable si le navire en cause appartient en fait à des intérêts américains avant le transfert et s'il satisfait, par ailleurs, aux conditions de la législation des Etats Unis. »

Dans les limites de ce texte, la politique des Alliés à l'égard des transferts de pavillon se montra très stricte pendant les deux premières années de la guerre. Mais à partir de 1916, la crise terrible du tonnage et la nécessité absolue pour les Alliés d'assurer leur ravitaillement va les obliger non pas à abandonner les règles reconnues et jusqu'alors observées, mais du moins à tolérer certains compromis.

Des mesures furent prises pour parer à cette crise du tonnage :

l'interdiction de la vente des navires nationaux et l'auto-

risation d'utiliser sous certaines conditions, les navires ennemis, soit par les alliés, soit par les neutres.

Les Consuls furent naturellement chargés, en ce qui les concernait, de l'exécution de ces mesures.

D'autre part, par un mémorandum du 7 juillet 1916, les Gouvernements alliés font connaître qu'ils se voient obligés d'abandonner les règles formulées à Londres pour s'en tenir à l'application des règles anciennement reconnues du Droit International.

*

**

On revient donc, d'une part au système rigoureux du Règlement français de 1778, et d'autre part au système, plus libéral des règles coutumières anglaises.

La France, pour des raisons pratiques, renonce en fait à appliquer son système. Sans reconnaître officiellement les règles anglaises, elle évite d'inquiéter les navires en règle avec le Gouvernement britannique. Le système anglais devient donc, pratiquement, le système adopté. Or, il n'interdit pas pendant les hostilités, tous les transferts sous pavillon neutre. Il reconnaît ceux qui ont été effectués bona fide, c'est-à-dire ceux qui sont complets et absolus. Ainsi, de nombreux transferts répondant à cette condition reçoivent une confirmation officielle.

L'abrogation de la déclaration de Londres devait aboutir à un adoucissement très sensible des règles du transfert et permettre un certain nombre d'opérations auparavant interdites.

L'expérience de la guerre n'a donc pas confirmé la valeur des règles posées à Londres.

Après la guerre, les Etats sont revenus à peu de chose près à leurs règles anciennes. La France a adopté en 1934 des règles de transfert qui consacrent sa jurisprudence de la guerre et la Grande-Bretagne sans nul doute reprendrait encore, si besoin était, son système traditionnel.

Les instructions pour l'application du Droit International, en cas de guerre adressées en 1934 aux commandants des for-

ces navales et des bâtiments de la République sont les suivantes :

Article 23 - Vous capturerez tout navire transféré du pavillon neutre au pavillon ennemi postérieurement à l'ouverture des hostilités, à moins qu'il ne résulte des papiers de bord que le transfert n'a pas été effectué en vue d'éluder les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi (par exemple si le navire a changé de pavillon par suite d'héritage).

Article 24 - Vous ne capturerez pas les navires transférés du pavillon ennemi au pavillon neutre antérieurement à l'ouverture des hostilités, à moins qu'il ne vous apparaisse que le transfert a été effectué en vue d'éluder les conséquences qu'entraîne le caractère ennemi du navire ; sont particulièrement suspects les transferts effectués quand les hostilités étaient imminentes et les transferts laissant aux mêmes mains le contrôle du navire et le bénéfice de son emploi.

C'est le dernier état du droit qui nous est connu.

CHAPITRE IV

LES CONSULS ET LA GUERRE ECONOMIQUE

Les Consuls ont des attributions primordiales en matière économique.

La guerre moderne a montré toute l'importance de la possession et du contrôle des grands marchés de matières premières, indispensables au ravitaillement des armées. Aussi, les Consuls doivent-ils collaborer de tout leur pouvoir à l'économie de guerre qui a un double objet :

1° - Fournir à la métropole le complément des ressources qui lui est nécessaire.

2° - Mettre obstacle au ravitaillement de l'ennemi.

1° - Les Consuls doivent tout d'abord aider la métropole à se fournir les ressources qui lui sont nécessaires.

Pendant la première guerre mondiale, les Consuls alliés en pays neutre ont été de véritables agents commerciaux effectuant tous les achats de matière première pour le compte de leur Gouvernement.

Pendant la seconde guerre mondiale, les Consuls ont eu à suppléer par leurs informations, aux publications statistiques des pays neutres, qui ont cessé au début des hostilités. Les Consuls ont eu en particulier, à établir les stocks existants dans

les pays de leur résidence au moment de la déclaration de guerre.

Pour veiller à l'approvisionnement de la métropole, un « chef du service des transports maritimes » avait été créé dans chaque place importante.

Là où il n'y en avait pas, c'est le Consul qui était chargé de remplir ses fonctions.

Rentrait également dans les attributions consulaires l'établissement de certificats avant que le système des navicerts ne fut inauguré (1).

2° - S'agit-il de mettre obstacle au ravitaillement ennemi et de participer à l'établissement du blocus économique : les Consuls doivent employer tous moyens propres à faire cesser la contrebande.

C'est ainsi que, pendant la guerre du Transvaal, le Consul général britannique à Lourenço Marquès mit l'embargo sur une cargaison de vêtements destinés aux Boërs.

La tâche la plus délicate est l'établissement de listes noires. La question a été traitée dans la remarquable thèse de M. Bouffanais, à laquelle nous empruntons les développements suivants qui sont définitifs.

Dès le début des hostilités, les gouvernements français et britannique se sont préoccupés de dresser des listes de maisons ennemies ou suspectes de servir d'intermédiaires à l'ennemi, établies dans les pays neutres (2).

Ce furent les listes noires de commerçants, où les suspects furent inscrits après des enquêtes très minutieuses, confirmées par des recoupements nombreux, au moyen de renseignements émanant des agents diplomatiques et des consuls français et britanniques. Des listes noires confidentielles furent dressées à

(1) Sur le système des navicerts. Voir 3^e partie. Chapitre 2.

(2) Louis Guichard. Histoire du blocus naval. P. 74 Brown Scott. The Black list of G. Britain and her Allies. The Black List Grotius Society. Tome III. P. 29.

l'origine par ces agents, puis confirmées et complétées par les résultats des visites pratiquées à bord des navires, et par les renseignements émanant des administrations des douanes, des services du contrôle postal et télégraphique de France et de Grande-Bretagne.

Ce n'est que le 29 février 1916 que le Gouvernement britannique publia dans la *London Gazette* une *Statutory List* des personnes et sociétés domiciliées dans ces pays neutres avec lesquelles toutes relations commerciales étaient interdites.

En France, on resta jusqu'en juillet 1916 au régime des listes officieuses, mais le Ministère de la Guerre et le Ministère des Affaires Étrangères dressant chacun leurs propres listes, des conflits survinrent dans lesquels les Affaires Étrangères prétendirent avoir le dernier mot en raison des informations plus sûres que leur fournissaient les consuls.

Une liste officielle, à l'exemple de la liste britannique, parut nécessaire : en effet, les commandants des navires de guerre déroutaient des navires neutres sur la foi des indications d'une liste officieuse. Une fois ces navires amenés dans un port, lorsqu'il s'agissait de faire la preuve de la destination ennemie devant la cour des prises, celle-ci réclamait les motifs d'inscription des destinataires sur les listes noires ; or, il était souvent difficile de fournir ces motifs sans démasquer nos consuls, et si le navire était relâché pour insuffisance de motifs, le déroutement entraînait de lourdes indemnités à la charge du Trésor.

C'est pourquoi le 6 août 1916, fut publiée au *Journal Officiel* la *Statutory List* britannique, en attendant qu'une Commission interministérielle des listes noires constituée le mois précédent, eût établi une liste française correspondante.

La pratique des listes noires se répandit rapidement. L'Italie l'admit par un décret du 8 août 1916. La Belgique déclara appliquer les listes interalliées. Le Japon accepta de collaborer à l'établissement des listes, mais n'en publia aucune pour lui.

Enfin les Etats-Unis, devenus belligérants, confectionnèrent également des listes noires, à la suite d'une proclamation du 6 octobre 1917.

A partir de 1918, une liste interalliée unique prévalut.

L'inscription sur les listes noires entraînait pour les commerçants neutres le refus de certificat de nationalité et provoquait l'arrêt des marchandises destinées aux maisons inscrites, soit par les croisières, soit par les douanes.

Par opposition aux listes noires, certains pays ont dressé des listes blanches, comprenant les maisons neutres ayant pris des engagements spéciaux de non-réexportation et présentant toute garantie.

La diplomatie des Alliés obtint en Hollande la création d'un Syndicat d'importateurs, le « *Netherland oversea Trust* » (N. O. T.) qui devint le consignataire général des importations hollandaises et avec lequel les Alliés signèrent leurs accords de contingentement.

En Suisse, fut créée la Société suisse de surveillance économique (S.S.S.), organisée par la Confédération elle-même. Au Danemark et en Norvège, les Alliés traitèrent avec des syndicats particuliers : la compagnie des notables commerçants de Copenhague, l'association norvégienne des importateurs d'huiles minérales.

En Suède, par contre, les Alliés éprouvèrent les plus grandes difficultés à traiter, soit avec le Gouvernement, soit avec les « *Syndicats officiels* » (1).

L'efficacité des listes noires de navires et de commerçants et des accords passés avec les organismes précités a été considérable au point de vue du blocus des Empires centraux. On a prétendu que ces listes noires portaient une atteinte illégitime au commerce international et au droit des neutres. Une telle assertion est fausse, car le principe des listes noires n'est pas

(1) Louis Guichard. Histoire du blocus naval. Page 64.

autre chose qu'une application du droit incontestable qu'ont les puissances belligérantes d'indiquer à leurs sujets avec qui ils peuvent ou ne peuvent pas faire le commerce.

Le mérite des services que rendirent aux Alliés les listes noires revient aux Consuls qui les établirent dans des conditions si délicates qu'un député à la Chambre des Communes britannique pouvait dire, en mai 1919 :

« Maintenant que la guerre est terminée, il faudrait changer de poste les consuls : le fait qu'il a contribué à l'établissement des listes noires permet difficilement à un consul qui a occupé son poste pendant toute la guerre de continuer l'exercice de ses fonctions dans ce même poste » (1).

Concernant la destination présumée des marchandises transportées par des navires neutres, citons deux décisions du Conseil des prises français : dans l'affaire Begona VI, le caractère ennemi fut attribué aux marchandises parce que leur destinataire faisait partie d'une organisation dépendant d'un consulat allemand en pays neutre (2).

Par contre, dans l'affaire New-Amsterdam (19 février 1915), le Conseil ordonna la libération d'une cargaison de fourrages et de farines à destination d'Amsterdam en retenant l'offre faite par le propriétaire de la cargaison d'en faire surveiller la distribution en Hollande par le Consul de France.

Afin de surveiller le commerce de contrebande, l'Entente s'efforça d'obtenir la création sur le territoire des Etats neutres, de postes consulaires supplémentaires.

C'est en vain, cependant, qu'en présence du trafic de caoutchouc, étain et huile qui se faisait entre Uléaborg, sur la côte russe, et Luléa, sur la côte suédoise, la France essaya d'obtenir du Gouvernement suédois l'ouverture d'un Consulat à Luléa (3).

(1) House of Commons. Parl. Debates. 1919. Vol. 116. P. 512.

(2) Lebon 1918. P. 1271.

(3) Ambassadeur Gerard. Face à face avec le Kaiserisme. P. 197.

Désireuse de réglementer le commerce des Etats neutres voisins de l'Allemagne, notamment de la Hollande et des pays Scandinaves, l'Angleterre, par un ordre en conseil du 21 février 1917, rendit passible de capture tout navire rencontré en mer, naviguant vers un port ou venant d'un port neutre présentant des facilités d'accès dans un pays ennemi, sans toucher un territoire anglais ou allié, à moins que leur cargaison ne soit munie au départ d'un certificat d'origine délivré par un agent consulaire britannique.

L'Allemagne, dans l'espoir de gêner les Alliés dans la conduite de leurs négociations avec les neutres et d'améliorer sa position dans ses propres négociations avec ces mêmes neutres, décida, le 27 avril 1918, une aggravation de la guerre sous-marine par une addition à l'article 55 de son ordonnance sur les prises, ainsi conçue :

« Tout navire de commerce affrété par un gouvernement ennemi, doit être détruit ».

L'Allemagne espérait intimider de la sorte les armateurs neutres et les inciter à se munir, auprès de ses consuls, de sauf-conduits qu'elle ne distribuerait qu'en posant des conditions très sévères : obligation de charger des marchandises pour les commerçants inscrits sur les listes noires alliées, interdiction d'embarquer de la contrebande absolue d'après la liste allemande, défense de relâcher dans un port allié... toutes conditions tendant à désorganiser le commerce maritime des Alliés (1).

Un navire espagnol, par exemple, se rendant de Las Palmas à Cadix, devait s'engager à ne pas toucher un port du Maroc et à subir à Cadix la visite du consul d'Allemagne (2).

Il reste à traiter la question de la validité des sauf-conduits délivrés par les Consuls.

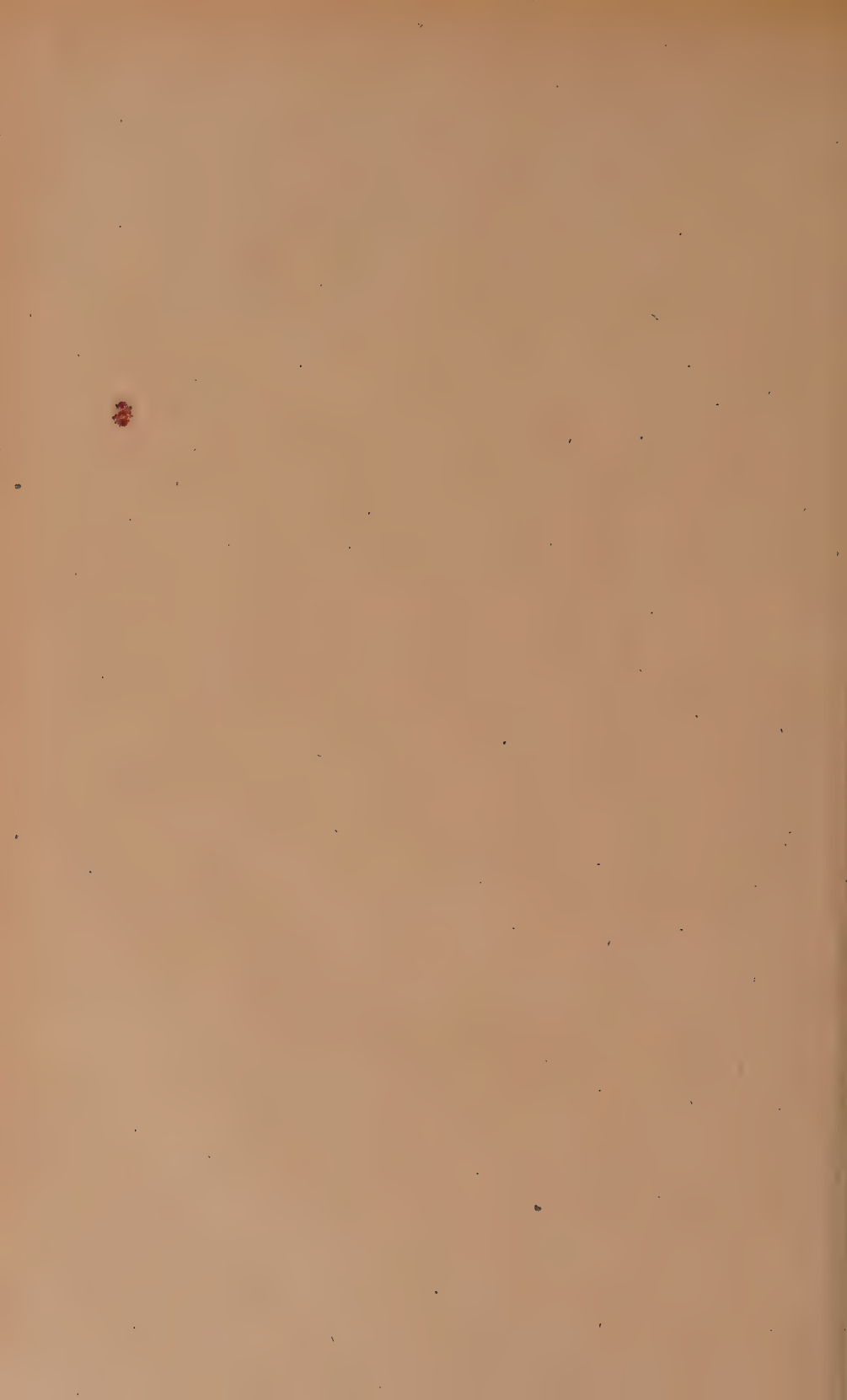
(1) Louis Guichard. Histoire du Blocus naval. P. 95.

(2) Ibid. P. 186.

Dans quelle mesure les sauf-conduits délivrés par un consul belligérant, les certificats donnés à la suite de visites et investigations auxquelles a pu se livrer cet agent concernant la cargaison d'un navire, lient-ils son gouvernement. Il a été jugé, question qui ne présente plus qu'un intérêt historique, qu'un sauf-conduit délivré par un Consul, même s'il est contresigné par un amiral, ne saurait affranchir un vaisseau du droit de capture par l'ennemi.

Les documents concernant la guerre de 1940 n'ont pas encore été publiés.

Signalons le rôle, à Londres, de la Commission du Blocus, dite « Commission Paul Morand » qui, avec l'aide des consuls, a dressé des plans de guerre économique.



CHAPITRE COMPLÉMENTAIRE

LES DEVOIRS DU CONSUL BELLIGÉRANT EN PAYS NEUTRE

Les devoirs des Consuls belligérants en pays neutre se ramènent à cette idée très simple qu'ils doivent s'abstenir de violer la neutralité de l'Etat local. De même qu'en temps de paix, le Consul doit s'abstenir en temps de guerre de toute ingérence dans les affaires du pays neutre.

Les Etats neutres ont droit au respect de leur territoire (qui comprend la mer territoriale) et au respect des personnes et des biens de leurs ressortissants.

La sanction du non-respect de ce droit est la guerre ou la formation de ligues, comme la ligue de neutralité armée de 1789 qui groupait contre l'Angleterre, la France, la Russie, l'Autriche, l'Espagne, la Prusse et les Etats-Unis.

Sans aller aussi loin dans l'ordre des sanctions, la mesure généralement prise contre des agents qui se sont livrés à des actes d'espionnage ou des menées analogues est, soit l'arrestation et le jugement, soit l'expulsion.

S'il n'y a pas faute personnelle de l'agent, la sanction consiste dans la mise en cause de la responsabilité internationale de l'Etat d'origine du Consul.

L'état neutre est tenu de prendre toutes mesures utiles pour empêcher que son territoire ne devienne une base d'opérations militaires ou navales.

L'article 3 de la 5^e Convention de La Haye de 1907 stipule à cet égard qu'il est interdit aux belligérants :

1° - d'installer sur le territoire d'une puissance neutre une station radiotélégraphique ou tout autre appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre et sur mer.

2° - d'utiliser toute installation de ce genre établie par eux avant la guerre sur le territoire de la puissance neutre dans un but exclusivement militaire, et qui n'a pas été ouverte au service de la correspondance publique.

Mais si l'Etat neutre a le droit et le devoir de prohiber de telles communications qui constitueraient une violation de sa neutralité, il ne saurait, par contre, empêcher le Consul belligérant de communiquer librement avec certains personnages officiels dans l'accomplissement de ses fonctions. Le principe fut reconnu par la circulaire suivante adressée à ses agents, le 13 novembre 1914, par la Direction Générale des Télégraphes du Chili : « Il est interdit de transmettre des télégrammes en langage conventionnel ou chiffré. Seront exemptés de ces restrictions les télégrammes des agents diplomatiques et consulaires ».

Il n'en fut pas de même en Grande-Bretagne, en 1943, où ils fut interdit aux Consuls et Diplomates étrangers, pour des raisons de sécurité militaire, de correspondre avec leurs gouvernements.

Avant la suppression de la guerre de course qui a été abolie par la déclaration de Paris du 16 avril 1856, la transformation de navires de commerce en navires de guerre était interdite en territoire neutre.

Si cette disposition a été abolie, il subsiste néanmoins qu'un

navire de commerce ne doit pas s'armer dans un port neutre, même si son armement n'a pour but que sa propre défense.

Le Gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher, dans sa juridiction, l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à concourir à des opérations hostiles contre une puissance avec laquelle il est en paix.

Il est aussi tenu de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles, et qui aurait été, dans ladite juridiction, adapté en tout ou partie à des usages de guerre.

DEUXIÈME PARTIE

CONSUL BELLIGÉRANT EN PAYS ALLIÉ

En pays allié, le Consul deviendra le collaborateur des autorités locales, lesquelles, à leur tour, auront l'obligation de lui prêter leur concours : arrestation d'insoumis et de déserteurs, surveillance de la contrebande, pour ne citer que ces deux exemples.

Informateur économique, il aura à se rendre compte des possibilités de collaboration des alliés entre eux, notamment en ce qui concerne l'échange des matières premières ou des produits fabriqués. Observateur attentif de l'état des esprits, il enregistrera les manifestations de l'opinion publique. Elles le renseigneront sur les sentiments de la population à l'égard des belligérants, sa tenue morale, sa capacité de résistance, ses ambitions indispensables à connaître si l'on veut éviter des malentendus pendant la guerre, des surprises au moment de la négociation des traités de paix.

Comme en pays neutre, le rôle du Consul en pays allié sera de dresser l'inventaire des approvisionnements facilement réalisables de sa circonscription (quantités, qualités, prix), de le maintenir aussi complètement à jour que le lui permettra le secret dont s'entoure généralement l'économie du temps de

guerre. Il pourra dresser la liste des personnes, sociétés ou entreprises qui, en raison des garanties d'honorabilité, de capacité et de discrétion qu'elles présentent, pourraient être utilisées comme intermédiaires par les services relevant de l'Etat, les groupements appuyés par lui ou les particuliers. Il pourra préconiser des accords, de meilleures utilisations. S'il ne lui appartient pas de conclure de marchés, il aura l'occasion de suggérer l'achat de produits nationaux ou de produits fabriqués au dehors, mais se trouvant sous le contrôle de négociants locaux.

Ce faisant, il reste fidèle à ses origines, du temps où il dépendait du Ministre de la Marine et coopérait au ravitaillement des navires de guerre, ce qui est encore le cas aujourd'hui en temps de paix, ou encore lorsqu'il collaborait à l'approvisionnement des armées, comme on trouverait beaucoup d'exemples dans le passé. Nous citerons seulement celui d'un agent de haute valeur, Séguier, consul de France à Trieste, sous le Premier Empire, dont Marmont vante les mérites (1).

Surtout, il aura fréquemment à contrôler les marchés qui auront été passés par son Gouvernement.

Le Consul aura également à fournir aux Alliés les renseignements qui pourraient parvenir à sa connaissance.

En ce qui touche à l'organisation des convois (2) le Consul aura à y participer en l'absence du « Chef des Transports ».

(1) Mémoires du Duc de Raguse. Paris 1857. T. 3. P. 360.

(2) Sur la formation de convois de navires de commerce protégés par des navires de guerre, armement défensif des navires de commerce, création de croiseurs auxiliaires, voir Fauchille. Tome II. N° 1268 et suivants.

TROISIÈME PARTIE

CONSUL NEUTRE EN PAYS BELLIGÉRANT

Situation des Consuls de l'Etat neutre en pays belligérant

En principe, les fonctions consulaires ne seront pas affectées par l'état de guerre.

Les Consuls neutres continueront donc de remplir leur fonction, comme en temps de paix.

En fait, ils auront à résoudre certaines questions tenant à l'état de guerre. Ils pourront être chargés de la gestion du Consulat d'un belligérant, mais surtout, en ce qui concerne les choses de la mer, les consuls neutres pourront, pour protéger leurs nationaux, faire appel aux forces navales ; ils protégeront leur marine de commerce contre une éventuelle réquisition de l'état local et surtout, ils informeront leur gouvernement de toutes questions concernant la guerre navale.

CHAPITRE I^{er} — L'appel aux forces navales.

CHAPITRE II — Protection de la marine de commerce.

CHAPITRE III — Rôle d'information du Consul.

CHAPITRE COMPLÉMENTAIRE — Les devoirs des Consuls neutres en pays belligérant.



CHAPITRE PREMIER

L'APPEL AUX FORCES NAVALES

La plupart des Etats ont prévu dans les textes législatifs ou réglementaires les conditions auxquelles leurs consuls pourraient faire appel aux forces navales de leur pays en cas de conflit avec les autorités locales ou dans le but d'assurer la protection des personnes et la conservation des biens de leurs nationaux.

L'appel aux forces navales dans ces circonstances est une mesure grave dont l'effet peut être excellent, mais il implique une supériorité navale et une possibilité de contrainte. Il doit être condamné comme susceptible de déclencher des conflits armés.

Tout au plus, et c'est la règle adoptée par les dispositions réglementaires françaises, peut-on l'admettre, s'il se borne à une démonstration sans recours à des mesures de violence et de coercition. C'est surtout en cas de guerre civile, lorsque les autorités locales sont impuissantes à protéger les personnes et les biens des étrangers, que l'appel aux forces navales trouve sa raison d'être.

Il en va de même de la réquisition des navires de guerre stationnés dans le port de la résidence d'un consul : ce procédé est parfois un moyen de communication, de défense du

prestige national et de protection auquel les événements de la politique extérieure peuvent contraindre le consul à avoir recours. Mais outre que ces réquisitions sont une lourde charge pour le Trésor, il convient de n'en user qu'avec circonspection.

La matière de l'appel aux forces navales est régie en France par le titre III de l'ordonnance du 7 novembre 1883 sur les fonctions des Consuls dans leurs rapports avec la marine militaire et par le décret du 20 mai 1885.

L'appel doit être fait par écrit, exigence qui a pour effet de restreindre le nombre de demandes intempestives, mais qui n'est pas sans inconvénient à raison des lenteurs dont elle s'accompagne.

Dans cet écrit, les Consuls doivent indiquer en détail les motifs de leur appel et la durée approximative du temps pendant lequel ils auront besoin de l'assistance qu'ils requièrent. Ces indications doivent permettre au commandant de la division navale ou du bâtiment isolé auquel l'appel est adressé de prendre une décision, soit en acquiesçant à la demande du Consul, soit en la déclinant au cas où en y obtempérant il craindrait de compromettre le succès d'ordres antérieurs ou l'issue de la mission spéciale dont il serait chargé.

Le Consul doit immédiatement rendre compte au Ministère des Affaires étrangères ainsi qu'au Ministère de la Marine de l'initiative qu'il a prise, mais il n'est pas nécessaire qu'il provoque l'agrément préalable de ces Départements.

Dans sa circulaire du 11 avril 1856, le Comte Walewski, Ministre des Affaires Etrangères, a rappelé en ces termes les Consuls à l'observation des dispositions de l'Ordonnance de 1833 :

« Il arrive fréquemment que des Consuls, lorsque des circonstances imprévues rendent utiles la présence momentanée de bâtiments de la marine impériale dans les eaux de leurs résidence, demandent au Département de la Marine et des Colonies des ordres à cet effet au lieu de s'adresser directe-

« ment au chef de la station navale. Ce mode de procéder
 « entraîne naturellement de grands retards dans l'accomplis-
 « sement du désir exprimé, alors cependant qu'il pourrait
 « avoir intérêt à le satisfaire promptement. De plus, il est
 « souvent difficile, en raison de la distance, au Ministre de
 « la Marine, de préjuger les ressources dont les chefs de sta-
 « tion disposeraient au moment de la réception de ses ordres
 « et d'apprécier exactement les facilités d'exécution que pré-
 « sente l'intervention demandée. Pour obvier à ces incon-
 « vénients, je vous invite à vous adresser toujours en pareille
 « occurrence directement et immédiatement au chef de la sta-
 « tion navale la plus rapprochée de votre résidence ».

Rappelons que le Consul ne saurait provoquer de la part des commandants de bâtiments de guerre, des mesures violentes ou coercitives dans le but d'obtenir satisfaction dans ses prétentions à l'encontre des autorités locales. S'il exigeait que recours fut fait à des mesures aussi graves, le devoir des commandants des bâtiments de guerre serait de lui refuser leur concours jusqu'au moment où leur gouvernement aurait donné l'ordre de revendiquer par la force les satisfactions qui auraient été désirées.

La matière de la réquisition des navires de guerre est régie en France par une circulaire du Ministère de la Marine du 5 juin 1849, une circulaire du Ministère des Affaires Etrangères du 7 septembre 1849 et l'article 295 du décret du 20 mai 1885.

Les officiers commandants recevant d'un consul une réquisition doivent faire à cet agent, dans toutes les circonstances dont l'appréciation leur est laissée, des représentations écrites dans le but de lui faire connaître la dépense qu'entraînera le voyage, et de bien constater le caractère officiel et le degré d'urgence que représente la mission.

Ces observations ayant été faites, si le Consul se croit obligé d'insister pour le départ du bâtiment, l'officier com-

mandant doit exécuter la mission qui lui est confiée, sa responsabilité se trouvant dégagée et la défense devant retomber s'il y a lieu, à la charge de l'agent.

Toutes les fois qu'un consul a cru devoir expédier ainsi en mission un bâtiment de la flotte, il doit immédiatement rendre compte au Ministère des Affaires Etrangères des circonstances qui ont motivé la mesure, en ayant soin, pour prévenir toute demande ultérieure d'explications, d'en instruire simultanément le Département de la Marine.

Ce sont des dispositions analogues que contient l'« Instruction allemande à l'usage du commandant d'un navire de guerre » du 28 juin 1900.

Les dispositions réglementaires des Etats-Unis prévoient que les Consuls américains devront, sauf le cas d'urgence, adresser leur appel au Department of State qui se concertera alors avec le Navy Department sur la suite à donner à cette demande d'intervention.

En Angleterre, aucun texte ne prévoit, mais la coutume reconnaît aux Consuls britanniques le droit de faire appel à l'assistance des bâtiments de guerre lorsque se trouvent compromis les intérêts de leurs concitoyens.

En ces matières d'appel aux forces navales et de réquisition de navires de guerre, le Consul quitte donc nettement le terrain de la discussion pour celui de l'action.

Un exemple caractéristique d'intervention navale efficace peut être tiré des événements qui précédèrent la guerre hispano-américaine de 1898 : le Consul des Etats-Unis à la Havane, alarmé des désordres qui s'étaient produits le 12 janvier, au lieu de sa résidence, et convaincu que leur répétition mettrait en danger les résidents américains, demanda à son Gouvernement de tenir prêts un certain nombre de navires en vue de la défense des intérêts américains (1).

(1) U. S. A. Foreign Relations. 1898. P. 1025.

Les bâtiments de l'escadre de l'Atlantique furent concentrés dans les eaux du Sud et leurs commandants reçurent l'ordre de retenir à bord les hommes dont le temps de service viendrait à expiration.

Le 25 janvier, venant de Key-West, le *Maine*, dont l'explosion, le 25 février, devait précipiter la rupture entre les Etats-Unis et l'Espagne, jetait l'ancre à la Havane où les autorités espagnoles lui réservèrent un accueil courtois. La menace avait porté ses fruits : avant l'ouverture du conflit, le Consul général américain put procéder à l'évacuation de ses compatriotes résidant à Cuba.

Les conventions consulaires les plus récentes stipulent que les difficultés entre un Consul et les autorités de sa résidence devront être réglées par la voie diplomatique : procédé correct en temps de paix, nettement préférable à une démonstration navale, mais dont le maniement paraît bien difficile au cours d'une période de grave tension.

CHAPITRE II

PROTECTION DE LA MARINE DE COMMERCE

Le Consul neutre en pays belligérant protège la Marine de Commerce non seulement par ses informations et ses avertissements, mais encore d'une façon directe, lorsque celle-ci est susceptible d'être réquisitionnée par l'état local.

En ce qui concerne la France, la matière est régie par l'ordonnance du 29 octobre 1833.

Le consul doit s'opposer autant qu'il le peut à la réquisition des navires français par les belligérants.

Lorsque, par les ordres d'un gouvernement étranger, des navires français auront été retenus et sequestrés, nos Consuls emploieront les moyens convenables pour obtenir leur relaxation et des indemnités s'il y a lieu... Ils informeront de ces événements notre Ambassadeur ou Chef de Mission, et en rendront compte au Ministre de la Marine et au Ministre des Affaires Etrangères.

La déclaration de Londres, en effet, autorise (art. 45 et 46) la confiscation des navires prêtant une assistance hostile ainsi que leurs cargaisons.

Art. 45 et 46.

1° - Lorsque le navire voyage spécialement en vue du transport de passagers individuels incorporés dans la force ar-

mée de l'ennemi ou en vue de la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi ;

2° - Lorsque, à la connaissance, soit du propriétaire, soit de celui qui a affrété le navire en totalité, soit du capitaine, il transporte un détachement militaire de l'ennemi ou une ou plusieurs personnes qui, pendant le voyage, prêtent une assistance directe aux opérations de l'ennemi.

3° - Lorsque le navire prend une part directe aux hostilités.

4° - Lorsqu'il se trouve sous les ordres ou sous le contrôle d'un agent placé à bord par le Gouvernement ennemi.

5° - Lorsqu'il est affrété en totalité par le Gouvernement ennemi.

6° - Lorsqu'il est actuellement et exclusivement affecté soit au transport des troupes ennemies, soit à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi.

Dans ces cas, les marchandises appartenant au propriétaire du navire sont sujettes à confiscation.

Les Consuls seront également fondés à protester si la puissance belligérante a arrêté, à bord de navires neutres, sous le fallacieux prétexte d'assistance hostile, des passagers dont on ne pouvait prévoir les véritables intentions.

C'est ainsi que le Consul de France protesta contre l'arrestation de deux Américains, à bord du paquebot français « Sydney », des Messageries Maritimes, au début de la guerre sino-japonaise de 1894 (1).

**

Vis-à-vis des neutres, la guerre maritime se caractérise en particulier par des restrictions sensibles à la liberté des mers,

(1) R.G.D.I.P. 1895. P. 128-131.

par l'exercice du droit de visite, du déroutement, et de l'interdiction de zones de navigation.

Ceci porte de graves atteintes au commerce neutre qui, lorsque le pays neutre est voisin du pays ennemi, est soupçonné de fraude par les belligérants.

Le rôle normal du Consul neutre en pays belligérant sera, pour autant qu'il puisse se porter garant de ses nationaux, de lever cette suspicion, et ainsi de *protéger les intérêts du commerce neutre*.

Différentes méthodes peuvent aboutir à ce résultat, et on doit à l'initiative du Consul général américain à Londres, M. Skinner, l'établissement, pendant la première guerre mondiale, du système dit du « navicert », qui a rendu d'énormes services aux neutres, et qu'il convient d'exposer en détail.

Nous nous référons, pour la question du navicert au livre de M. Ritchie « *The navicert system during the world war* » (1) qui donne le point de vue britannique.

Le système du « navicert » pendant la guerre mondiale fut ce système par lequel certaines expéditions de marchandises vers des pays limitrophes du territoire ennemi étaient dotées d'un « passeport commercial » par le Gouvernement britannique avant qu'elles ne soient acheminées par mer.

Une description du système et de son fonctionnement suppose nécessairement quelque allusion aux conditions que la guerre avait imposées, au début de 1916, au commerce maritime et qui ont mené à l'adoption du navicert.

La Grande-Bretagne annonça d'abord par les « orders in council » du 20 août et 29 octobre 1914 son intention, d'accord avec la France et la Russie, d'agir selon la Déclaration de

(1) H. Ritchie, *The navicert system during the World War*. Carnegie 1938. Monograph series of the Carnegie endowment for international peace. Division of international law - avec un compte-rendu bibliographique de M. Ch. Rousseau, R.G.D.I.P. 1939. P. 88.

Londres, comme si elle avait été ratifiée, sous réserve de quelques additions ou modifications.

Des listes d'articles réputés contrebande de guerre furent publiées et la doctrine du voyage continu fut rendue applicable à la contrebande conditionnelle quand on pouvait craindre la destination ennemie.

Le 18 février 1915, l'Allemagne commença la guerre sous-marine contre les navires de commerce naviguant dans les eaux du Royaume-Uni.

Ceci amena la réplique d'un « Order in Council » de représailles, du 11 mars 1915, exigeant le débarquement, dans des ports britanniques ou alliés, des marchandises à destination de l'ennemi, se trouvant sur des bateaux se dirigeant vers des ports neutres. Les marchandises ainsi débarquées devaient être placées sous la garde de la Cour des Prises, et, si elles n'étaient pas soumises à condamnation ou à réquisition, restituées aux propriétaires. Cet « order in council » peut être considéré comme ayant marqué le début d'un « blocus » qui devint progressivement de plus en plus complet, et dont la principale caractéristique fut la diminution des produits acheminés par mer vers l'ennemi, par l'intermédiaire des pays neutres limitrophes.

Comme le droit de visite ne pouvait plus être effectué en mer avec sécurité et efficacité, il fut nécessaire de dérouter les bateaux vers des ports ad hoc (Kirkwall, Stornway, Falmouth ou The Downs) où la visite des navires, portant souvent des cargaisons variées, pouvait être faite d'une façon satisfaisante.

Un « Comité de Contrebande » fut créé au début de 1915, composé de délégués du Foreign Office, de l'Amirauté et du Board of Trade, le président venant de l'extérieur.

La tâche de ce Comité, qui siégea au Foreign Office, fut de discriminer entre un cargo vraiment destiné à la consommation neutre, et celui qui, bien que pourvu d'un manifeste neutre, était ultérieurement destiné à l'ennemi.

Ce Comité recevait, en plus d'informations du « Procureur General's Department » (prises), du « War Trade Intelligence Department » et du « War Trade Statistical Department », des rapports des agents diplomatiques et consulaires et des Gouvernements alliés.

Cependant de nombreuses autres mesures étaient prises pour restreindre le courant commercial se dirigeant vers les pays ennemis.

En 1914-1915, des accords furent passés avec les Gouvernements Danois, Norvégien et Suédois, relatifs au maintien de l'interdiction d'exporter vers les Puissances Centrales des marchandises qui puissent être considérées comme contrebande.

Des accords furent passés avec le « Netherland Oversea Trust », association de commerçants hollandais, avec des associations danoises, avec la Société suisse de Surveillance Économique et avec le Gouvernement grec.

En 1915, de nombreux accords de ce genre furent conclus.

Au début de 1916, un Ministère du Blocus fut créé, et on trouva une mesure plus effective de contrôle basée sur ce principe que les importations des nations neutres limitrophes devaient être en étroite relation avec leurs besoins tels qu'ils sont enregistrés par les statistiques des années précédentes.

Presque immédiatement après sa création, le Ministère du Blocus fut amené à considérer les propositions émises par M. R. Skinner, Consul Général des États-Unis à Londres, dans le but de remédier aux rigueurs supportées par les navires américains se rendant vers ces pays neutres.

Comme on peut le constater dans « Papers relating to the Foreign relations of the United States, 1915, Supplement, « The world war » (1), M. Skinner, dans ses dépêches au Gouvernement américain, en 1915, a durement critiqué le traitement infligé par les autorités britanniques aux cargaisons

(1) P. 372, 373, 382.

venant des Etats-Unis qui, disait-il, furent soumises à des délais onéreux et à des droits de port élevés, moins parce qu'elles constituaient de la contrebande qu'à cause de l'existence de longues listes des destinataires suspects et de beaucoup d'informations confidentielles.

Au cours de conversations avec l'Amiral Slade, il avait suggéré de câbler les éléments des manifestes des navires, afin de les examiner à l'avance, et il pensait que quelque arrangement s'avérerait possible pour abréger les délais infligés aux bateaux portant des cargaisons américaines.

Dans ses dépêches (1), M. Skinner s'était plaint également du manque d'uniformité dans les méthodes administratives, qui, dans la pratique, aboutissaient à ce résultat de soumettre le commerce américain à une inquisition plus grande que le commerce britannique avec les mêmes pays neutres, et il fournissait des statistiques montrant l'accroissement du commerce britannique pour certaines marchandises, accroissement égal à la diminution subie par le commerce américain.

Au cours d'un voyage aux Etats-Unis, à la fin de 1915, M. Skinner, prenant en main les intérêts du commerce maritime de ses nationaux, eut l'occasion de discuter de ces questions avec Sir W. Crawford, attaché commercial de l'Ambassade britannique à Washington.

« Les chargeurs britanniques, dit-il, demandent une licence, pour les neutres limitrophes, au « War Trade Department » qui l'accorde, demande des précisions, ou la refuse. Le pire qui peut arriver à ce chargeur est d'avoir à vendre ses marchandises ailleurs. Le chargeur américain qui désire envoyer ces marchandises à la même destination n'a pas la même garantie, ou les mêmes moyens de donner des précisions, mais doit, au contraire, transporter des marchandises sujettes à saisie.

(1) Papers relating to the Foreign relations of the United States. 1915. Supplement « The World war » pp. 466-511.

« L'Ambassade britannique à Washington ne pourrait-elle pas recevoir des demandes des chargeurs américains, les soumettre au même examen que ceux reçus par le War Trade Department à Londres pour les exportations britanniques et fournir au chargeur un certificat qui le protégerait d'une intervention.

« Si le certificat était refusé, le chargeur serait conscient du risque couru, et la cause du refus laisserait la discussion ouverte ».

Les suggestions n'étaient pas en fait entièrement nouvelles.

En 1915, un système avait été inauguré, par lequel les Consuls britanniques dans les ports des Etats-Unis étaient autorisés à délivrer des certificats affirmant que les cargaisons chargées sous leur surveillance correspondraient avec les cargaisons déclarées dans les manifestes des bateaux.

Et, la même année, la Compagnie de navigation de Danemark, suivie par la ligne norvégienne de l'Amérique, avait adopté une pratique consistant à soumettre par avance la liste de leur cargaison au Comité de contrebande.

Les propositions de M. Skinner furent soumises à une commission spéciale qui considérait que le plan suggéré pouvait être adopté, de manière à placer les exportateurs éventuels des Etats-Unis, pratiquement dans la même situation que les exportateurs éventuels du Royaume-Uni.

Ces propositions prévoyaient des accords en vue d'établir un Office aux Etats-Unis, sous le contrôle général de l'Ambassade britannique à Washington.

Les demandes qui pourraient être reçues à cet Office seraient de deux sortes : celles relatives aux marchandises qui, dans le Royaume-Uni étaient sur la liste des exportations interdites ou limitées, et que l'on ne pouvait exporter sans licence, et celles relatives aux marchandises qui n'étaient pas sur cette liste.

Quant à ces dernières, les autorités britanniques aux Etats-

Unis pourraient délivrer un certificat, pourvu que le consignataire ne soit pas suspect, plaçant ainsi l'exportateur américain sur le même pied que l'exportateur britannique.

Les demandes relatives aux marchandises dont l'exportation hors du Royaume-Uni nécessitait une licence, seraient télégraphiées au Foreign Office, examinées le jour même par le Comité de contrebande, en liaison avec le War Trade Department ou ses sections spécialisées, et l'Ambassade britannique de Washington, et il serait répondu par télégraphe de leur admission ou de leur non-admission.

Puis l'Ambassadeur britannique à Washington fut informé par télégraphe du plan projeté, et il répondit qu'il lui paraissait pratique, mais qu'il fallait préciser s'il était établi pour faciliter les chargeurs. Le 28 février 1916, il télégraphia qu'il prenait des mesures pour établir un bureau où les demandes seraient adressées, et qu'il publiait un avis dans la presse américaine (1).

Ce fut une amélioration pour les exportateurs américains désireux d'envoyer des marchandises dans les pays Scandinaves, de savoir, des autorités britanniques aux Etats-Unis, si elles considéraient leur cargaison comme non-suspecte.

Les demandes devaient être déposées quinze jours avant la date du départ et adressées au Trade Department, British Embassy-Washington.

Des accords ayant été passés pour assurer la parfaite marche du système, des détails furent donnés, le 24 mars 1916, à l'Amirauté et aux Douanes, pour éviter que l'acheminement des cargaisons couvertes par des « Letters of assurance » de l'Ambassade britannique à Washington soient soumises à des retards, sauf dans le cas où il y aurait des motifs particuliers de suspicion au sujet de leur véritable destination.

(1) On trouvera les termes de la circulaire du Consulat Général de Grande-Bretagne à New-York, dans « Papers relating to the Foreign Relations of the United States » 1916, Supplement p. 496.

Tous les détails de ce plan furent communiqués aux Gouvernements alliés.

Le plan qui fut ainsi établi, et qui fut connu aux Etats-Unis sous le nom de « Plan Skinner », peut maintenant être exposé dans tous ses détails. Voici la façon dont il fonctionnait :

Les firmes des Etats-Unis qui désiraient savoir si leurs cargaisons destinées aux pays Scandinaves seraient regardées comme ayant un caractère neutre pourraient s'adresser au « Trade Department » de l'Ambassade britannique à Washington, qui délivrerait des « letters of assurance » (appelées plus tard « navicerts »).

Les marchandises étaient divisées en deux catégories :

- 1 - Marchandises dont la sortie d'Angleterre n'exigeait pas de licence.
- 2 - Marchandises dont la sortie d'Angleterre était interdite ou restreinte, sauf en cas de licence.

L'Ambassade britannique à Washington, qui possédait les codes de renseignements commerciaux semblables à ceux du « War Trade Department » de Londres, pouvait, pour les marchandises classées dans la première catégorie, donner des indications et délivrer des navicerts, sans en référer à Londres, pourvu que le consignataire ne soit pas sur la « Statutory black list ».

Pour les marchandises de la 2^e catégorie, les demandes étaient télégraphiées, sous forme abrégée, de l'Ambassade britannique à Washington au Foreign Office, demandes précédées du mot conventionnel « Navicert » et rédigées ainsi :

Lettre indiquant le pays de destination, nom de l'expéditeur, description et poids des marchandises, nom du destinataire et lieu de destination. Dans ces télégrammes, « A » voulait dire Norvège, « B » Suède et « C » Danemark.

Dès leur réception au Foreign Office, ils étaient acheminés

vers le Comité de Contrebande et le « War Trade Department » et immédiatement examinés.

Le Comité de Contrebande siégeait chaque jour et les navicerts constituaient le premier article de son ordre du jour.

La décision sur chaque article était soumise aux mêmes conditions que celles relatives à l'octroi d'une licence d'exportation aux britanniques.

Dans les quarante-huit heures, le Comité de contrebande était en mesure de répondre télégraphiquement sur chaque article, l'une des trois alternatives.

« Accipe » s'il n'y avait pas d'objection au transport, et le navicert pouvait être délivré.

« Nolo » au cas où le transport pourrait être soumis à des difficultés s'il était effectué, et le navicert ne devait pas, par conséquent, être délivré.

« Pendens » au cas où une enquête était nécessaire. Une décision serait alors communiquée le plus rapidement possible.

Pratiquement, une réponse positive « Accipe » ou négative « Nolo » était donnée immédiatement.

Les navicerts étaient ainsi libellés « As far as is at present known there would appear to be no objection on the part of the British Government to this consignment ».

Ils étaient valables pour 2 mois (1) et délivrés gratuitement.

Les Consuls britanniques dans les ports des Etats-Unis recevaient de l'Ambassade une notification de la délivrance des navicerts et étaient habilités à exercer un contrôle général sur les déclarations à la douane.

Le système des navicerts a fonctionné convenablement et a apporté des avantages qui peuvent se résumer ainsi :

Les exportateurs et les compagnies de navigation furent soumis à des délais moins longs, les parties n'ont plus eu à

(1) Voir détails complémentaires dans Ritchie, op. cit. P. 10.

payer d'assurance contre les risques de détention, le congé put être donné plus rapidement aux navires, les cargaisons suspectes furent en grande partie éliminées et les ports britanniques ne furent plus encombrés de cargos.

Le système fut bien accueilli par les Compagnies neutres de navigation qui pendant longtemps avaient espéré trouver quelque moyen qui leur permettrait de diminuer les délais auxquels étaient soumis leurs navires par suite du droit de visite.

Bien que ce système fut facultatif, la plupart des navires naviguèrent munis d'un navicert.

Entre le 11 mars 1916 et le 31 août 1917, période pendant laquelle le système a eu son développement maximum, 3.189 télégrammes au sujet du « navicert » ont été reçus au Foreign Office. Dans un compte-rendu d'avril 1917 on estime à environ 40.000 les demandes reçues, dont 30.000 environ ont été acceptées.

De plus amples détails qui passent le cadre de notre étude seront trouvés dans Ritchie, p. 14 et s.



Avant l'établissement du système, et encore quelque temps après, un certificat du Consul britannique du port d'embarquement était également conservé à bord, pour certifier que le cargo avait été chargé sous sa surveillance et qu'il affirmait que le navire ne contenait aucune autre marchandise que celle indiquée sur le manifeste.

Quelquefois, il ajoutait que des prélèvements de coton, de sisal ou de tabac avaient été soumis aux rayons X pour s'assurer qu'ils ne contenaient rien d'autre, ou qu'ils avaient été emballés sous la surveillance de quelque autorité américaine qui certifiait qu'ils étaient exempts de fraude.

Pour accomplir de telles investigations, il semble avoir été coutumier au Consul d'employer quelques personnes quali-

fiées qui assistaient au chargement du navire et faisaient un pointage exact des marchandises embarquées, qui servait à vérifier les articles portés sur le manifeste.

Le système des navicerts n'est pas, à proprement parler, un système fonctionnant avec le concours des Consuls, bien qu'il soit d'origine consulaire, mais les agents ne peuvent l'ignorer.

CHAPITRE III

ROLE D'INFORMATION DU CONSUL

Le Consul neutre en pays belligérant transmet à son gouvernement, ou directement aux capitaines des navires toutes informations utiles concernant la guerre navale.

Il veille à ce que l'application des règles concernant l'admission des navires neutres soient appliquées d'une façon identique pour tous les neutres.

Les puissances en guerre ont, en effet, le droit de prendre les mesures qu'elles jugent utiles pour la défense de leurs côtes. Elles sont donc entièrement libres de déterminer les conditions d'admission et de séjour des navires de commerce et de guerre neutres dans leurs ports et dans la mer territoriale. Pour la France, ces conditions ont été publiées dans un décret du 19 juillet 1909. Si donc une puissance belligérante met des conditions à l'accès de ses ports ou rades, le Consul neutre doit veiller à ce que, dans l'application de ces mesures, aucun neutre ne soit favorisé par des dérogations.

Le Consul neutre donnera à son Gouvernement toutes informations relatives à la guerre navale.

Ainsi, le 5 juin 1861, le Consul général de France à New-York adresse au Ministère des Affaires Etrangères le texte de

la loi par laquelle le Congrès de Montgomery autorise le Président de la Confédération du Sud à délivrer des lettres de marque (1).

Le Consul pourra même, à titre exceptionnel, être chargé d'effectuer une démarche auprès du Gouvernement belligérant. Au cours de la guerre de Secession, le Gouvernement de l'Empereur ayant déclaré sa neutralité, cherche cependant à obtenir des garanties en faveur de ses nationaux qui peuvent être inquiétés par les belligérants qui n'ont pas accédé à la déclaration du Congrès de Paris en ce qui concerne l'abolition de la course.

Pour obtenir du gouvernement Sudiste qu'il accepte pendant la durée de la lutte deux au moins des principes de la déclaration de Paris du 16 avril 1856 (ceux relatifs à l'immunité de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, et de la marchandise neutre sous pavillon ennemi) le Gouvernement de l'Empereur a chargé notre Consul à la Nouvelle-Orléans de faire une démarche en ce sens auprès du Gouvernement qui fonctionnait à Montgomery (2).

Le Consul neutre informera les capitaines des navires de son pays, des parages où croisent les flottes ennemies.

Les navires des belligérants ont, en effet, le droit, qui n'est plus contesté, de visiter en haute mer les navires de commerce neutres.

Pour permettre aux navires de ses ressortissants de gagner du temps, ou même pour les soustraire au droit de visite, le Consul neutre les avertira donc des croisières possibles, mais il le fera avec la plus grande discrétion, de façon à ne pas encourir les reproches de l'Etat belligérant.

Dans une publication du Gouvernement américain con-

(1) Archives du Service historique de la marine B.B.4 1345.

(2) Archives du Service historique de la marine B.B.4 1345.

cernant la guerre de 1914-1918 (1), nous trouvons de nombreux exemples d'informations relatives à la guerre navale.

Le Consul général Skinner informe le Gouvernement fédéral de ce qui, aux yeux du Gouvernement anglais, est considéré comme contrebande de guerre (2).

Il transmet la copie d'une lettre de l'agent consulaire américain à Kirkwall, dénonçant les agissements des autorités britanniques, qui détourne les navires américains vers ce port (3).

Il informe son gouvernement des importantes modifications à la déclaration de Londres par un « order in council » (4).

Il transmet le texte de la proclamation du 27 janvier 1916, contenant les additifs à la liste de contrebande britannique (5).

Il suit l'affaire du navire américain « Joseph W. Fordney » devant la Cour des Prises britannique (6).

Les rapports des consuls américains relatifs au torpillage de navires par les sous-marins allemands sont innombrables.

Le 25 juillet 1915, rapport du Consul Dennisson à Dundee, sur le torpillage du Leekanaud (7).

Le 16 janvier 1916, le Consul général Skinner informe le Secrétaire d'Etat du torpillage du navire anglais « Persia » ayant à son bord un consul américain et d'autres ressortissants américains (8).

(1) Department of State. Diplomatic correspondence with belligerent governments relating to neutral rights and commerce. 4 vol.

(2) Department of State, loc. cit. vol. 1, p. 14.

(3) Department of State, loc. cit. vol. 3, p. 59.

(4) Department of State, loc. cit. vol. 3, p. 62.

(5) Department of State, loc. cit. vol. 3, p. 107.

(6) Department of State, loc. cit. vol. 3, p. 123.

(7) Department of State, loc. cit., p. 231.

(8) Department of State, loc. cit., p. 131.

Le Department of State demande une enquête sur cet incident qui s'est produit au large de Malte. Le Consul américain à Malte transmet copie des « affidavits » des survivants.

L'affidavit est un acte rédigé par le Consul, qui authentifie les déclarations faites par les survivants.

Lorsque l'Allemagne intensifia sa guerre sous-marine, les rapports des consuls relatant les pertes furent de plus en plus nombreux,

Nous en donnons la liste pour mettre en valeur l'importance des informations locales, qui, groupées, permettent au gouvernement de voir la véritable physionomie de l'agression des sous-marins.

POSTE CONSULAIRE	NAVIRE COULÉ	DATE	OBSERVATIONS
Naples	Ancona	décembre 1915	Navire italien ayant à bord des citoyens améri- cains.
Alger	Pétrolite	décembre 1915	
Brême	Carib	février 1915	Coulé par mine.
Rotterdam	Greenbrial	3 avril 1915	
Plymouth	Gulflight	3 mai 1915	
Moscou	Vincent	29 sept. 1915	
Rotterdam	Owego	14 août 1916	
Cardiff	Barbara	16 nov. 1916	Navire britanni- que ayant à bord des citoyens amé- ricains.
Cork	Rowanmore	28 octobre 1916	
Liverpool	confirme la perte du Rowanmore		
Newport	Lanao	16 nov. 1916	
Glasgow	Marina	30 octobre 1916	
Barcelone	Delto	7 novemb. 1916	

POSTE CONSULAIRE	NAVIRE COULÉ	DATE	OBSERVATIONS
Malte	Arabia	10 nov. 1916	
Bilbao	Colombian	10 nov. 1916	
Barcelone	Trippel	9 décemb. 1916	Navire norvégien ayant à bord des citoyens améri- cains.
Cardiff	Tevarrick	26 nov. 1916	
Valence	Chemung	26 nov. 1916	
Dundee	Agder	12 décemb. 1916	
Liverpool	Rebecca	26 décemb. 1916	
Malte	Russian	19 décemb. 1916	
Cardiff	Sacramento	9 janvier 1917	
Plymouth	Housatonic	9 février 1917	
Queenstown	Laconia	26 février 1917	
Plymouth	Algonquin	14 mars 1917	
Plymouth	Vigilancia	21 mars 1917	
Southampton	Ithinovis	23 mars 1917	
Cork	City of Memphis	15 mars 1917	
Amsterdam	Healdton	22 mars 1917	
Brest	Aztec	3 avril 1917	
Gênes	Missourian	5 avril 1917	

A titre d'exemple, citons le cas du « City of Memphis ». Ce navire américain allait de Cardiff à New-York quand il fut coulé par un sous-marin allemand, à 35 milles au sud de Fastnet.

Le Consul de Cork (Queenstown) télégraphie immédiatement

- au Département d'Etat,
- à l'Ambassadeur des Etats-Unis,
- au Consul Général à Londres.

Le lendemain, il prend l'affidavit et télégraphie des détails complémentaires aux mêmes correspondants.

Le capitaine et huit membres de l'équipage étant arrivés en Ecosse, à Glasgow, le Consul envoie un télégramme au Secrétaire d'Etat dans lequel il note les circonstances du torpillage, les noms des rescapés et l'indication que les autres membres de l'équipage ont dû arriver en Irlande.

Mais, parmi ces informations relatives à la guerre navale, les plus importantes seront celles qui auront pour but d'indiquer aux navires neutres les champs de mines et les routes maritimes imposées par les belligérants.

C'est ainsi que le Consul général Skinner envoie à son Gouvernement une circulaire de l'Amirauté britannique relative à la navigation dans la mer du Nord et dans la Manche.

Il avertit les marins américains de ne pas naviguer dans les zones dangereuses (1).

Il tient son gouvernement informé des modifications concernant les zones dangereuses pour la navigation.

Ces informations sont plus dans le rôle de l'Attaché naval que dans celui du Consul.

Même en présence de l'Attaché naval, le Consul pourra transmettre telle ou telle information de caractère local.

Enfin, dernière attribution des Consuls, dérivant du décret relatif à l'organisation de la Cour des prises : les Consuls neutres peuvent agir en justice pour le compte de leurs ressortissants.

(1) Loc. cit., p. 38.

CHAPITRE COMPLÉMENTAIRE

LES DEVOIRS DES CONSULS NEUTRES EN PAYS BELLIGÉRANT

Le principal devoir des Consuls neutres est de respecter son caractère de neutralité et de ne s'immiscer en rien dans les affaires intérieures de l'état local, spécialement dans celles de la défense nationale.

Ces consuls ont parfois un rôle délicat ; de là des incidents possibles comme celui qui s'est produit pendant la guerre balkanique de 1912, entre les autorités helléniques et le Consulat français, au moment de l'occupation de Salonique par les Grecs, conflit au sujet des remorqueurs turcs qui faisaient le pilotage du port.

Chargé de la police du port par les Consuls européens, le Commandant du cuirassé français « Bruix » refusa de livrer les remorqueurs à l'armée grecque, malgré l'occupation, estimant qu'il devait ou les couler ou les restituer aux Turcs. Chose singulière, ce dilemme fut appuyé par le Consul français et les remorqueurs furent livrés ultérieurement à la Turquie. Il y avait là une double violation de neutralité, aggravée par une intervention abusive d'un agent consulaire. Elle aboutit

tissait, d'une part, à l'inobservation de la règle que tout matériel de guerre se trouvant, au moment de la reddition d'une ville, dans la ville livrée, est considéré comme capture de guerre et appartient de ce fait, à l'occupant ; d'autre part, cette initiative, à son stade ultime, s'analysait comme une fourniture de guerre à l'un des belligérants.

La rareté de pareils incidents prouve d'ailleurs que, d'une façon générale, l'attitude des consuls neutres en pays belligérant, occupé ou non, est rigoureusement dominée par l'observation des lois de la neutralité.

CONCLUSION

Les corps consulaires n'échappent pas à la désorganisation et aux ravages que la guerre apporte avec elle. Le fait est d'autant plus grave que les attributions des consuls s'accroissent brusquement en nombre et en importance, exigeant souvent de la part de ces agents un travail épuisant et que le recrutement est généralement arrêté pendant la durée des hostilités (tel fut notamment le cas en France et en Grande-Bretagne, pendant la guerre de 1914-18).

Mais cette désorganisation des corps consulaires, celle dont se trouve frappée toute forme d'activité humaine lorsqu'une guerre éclate, se trouve parfois amplifiée par l'incurie des gouvernements.

Nous empruntons au rapport de M. Raiberti (1), fait au nom de la commission du budget chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget ordinaire des services civils de l'exercice 1919, et à la proposition de loi de M. Louis Marin, en vue d'une réforme du service extérieur du Ministère des Affaires Etrangères, déposée en 1920 sur le bureau de la Chambre des Députés (2) les critiques suivantes de l'organisation du corps consulaire français pendant la guerre de 1914-1918.

(1) Doc. Parlem. ch. 1919. J. O. annexe 6339, p. 1911 sq.

(2) Doc. Parlem. ch. J. O. annexe 190, 1922, p. 1143 sq.

Pendant la guerre, les Anglais et les Allemands ont maintenu leur personnel diplomatique et consulaire en fonctions. Dans bien des cas, ils l'ont même augmenté considérablement.

En Angleterre, notamment, le corps consulaire s'accrut numériquement d'une façon relative, du fait de l'utilisation à de nouveaux postes des Consuls qui avaient quitté les pays ennemis où ils étaient établis : 15 en Autriche-Hongrie, 9 en Allemagne, 23 en Turquie et 3 en Bulgarie (1).

Le Département des Affaires Étrangères français, au contraire, a omis, au début de la guerre, de poser en principe que nos postes diplomatiques et consulaires devraient être considérés comme des postes de guerre pendant toute la durée des hostilités.

Il eut fallu exiger que ses agents mobilisables qui les occupaient fussent mobilisés sur place et y fussent maintenus.

Le Département a, d'ailleurs, fait preuve d'indécision en mobilisant, démobilisant, affectant à de nouveaux postes des agents qui étaient dans certains pays depuis plusieurs années à la veille de la guerre, y avaient acquis quelque expérience et auraient dû être maintenus en fonctions sur place.

Sur 267 agents mobilisés au début de la guerre, 98 l'étaient encore en juillet 1917. On a laissé même, en 1919 et 1920, mobilisés, des agents diplomatiques et consulaires de grade élevé, appartenant aux classes de la territoriale et même de la réserve territoriale.

Il en résulta une profonde désorganisation de nos services extérieurs ; la plupart des postes perdirent une partie de leur personnel. Comme en même temps, les nécessités de la guerre imposaient le remplacement de certains d'entre eux, on opéra, pour les renforcer, de nouveaux prélèvements de personnel sur les autres. Ces mutations sans contre-partie pour les

(1) House of Commons. Parl. Debates 1916. Vol. 85. P. 2239.

postes qui les subissaient achevèrent de désorganiser notre représentation à l'étranger.

Nous souscrivons pleinement aux conclusions de M. Bouffanais.

1° - Il convient d'éviter, aussi bien en période de tension qu'au cours d'un conflit armé ou de troubles, les déplacements trop fréquents d'agents, les non-installations, les suppressions ou transformations inopportunes de postes.

2° - En cas de guerre extérieure, il convient de mobiliser sur place les Consuls résidant en pays neutre et de leur donner un statut analogue à celui des affectés spéciaux. Les incorporer aux armées, c'est désorganiser le service consulaire et se priver de la compétence que ces agents ont acquise au pays de leur résidence, précisément au moment où l'utilisation de cette compétence est particulièrement nécessaire.

3° - La guerre a fait ressortir l'inconvénient qu'il y a de choisir les agents consulaires parmi les étrangers.

La pratique contemporaine semble avoir retenu ces enseignements.

Ainsi, l'U.R.S.S., dans son règlement du 8 janvier 1926, prévoit que les agents consulaires devront tous être de nationalité russe.

La Turquie n'accepte désormais, sur son territoire, que des consuls de carrière.

Enfin, dans le Protocole annexé à la Convention consulaire du 12 octobre 1925 entre l'Allemagne et l'U.R.S.S., les H.P.C. prennent l'engagement de ne pas user du droit de nommer des consuls électifs.

*
**

En temps de guerre, aucun autre organisme n'est susceptible de se substituer aux consulats.

Les Consuls, chefs de poste, doivent accomplir leur mis-

sion avec perspicacité, rayonnement, dévouement, charité (ou si l'on préfère, humanité).

Ils doivent être de véritables chefs dans leur poste, c'est-à-dire prendre des décisions en face de cas d'espèce qu'on résout d'après les circonstances, en dehors de toute théorie.

Ils doivent se considérer comme mobilisés sur place et effectuer, dans le cadre de leur compétence technique, leur travail, d'une façon plus attentive, plus soutenue, plus désintéressée que s'ils étaient sur le front, sachant qu'ils servent d'autant mieux que leurs actes ont plus de portée.

BIBLIOGRAPHIE

ARCHIVES DU SERVICE HISTORIQUE DE LA MARINE.

BERGASSE. — Souvenirs de Marseille et des Echelles du Levant au XVIII^e Siècle. Deux consuls marseillais en Levant. Marseille 1921.

BOREL. — Origine et progrès des Consulats. 1830. Leipzig. — De l'origine et des fonctions des Consuls. 1807. Saint-Pétersbourg.

BOUFFANAIS. — Les Consuls en temps de guerre et de troubles. Thèse Paris 1933.

BRASSEUR. — La guerre des mines. Thèse. Paris 1939.

CANGARDEL. — Transports par mer. La marine marchande.

CALVO. — Dictionnaire de droit international. 1885. Vo Consul, Vo agent consulaire.

COLOMER. — Aperçu général sur les principaux devoirs des neutres dans les guerres maritimes. Thèse. Toulouse 1906.

CONSENTINI. — Règles italiennes pour la conduite de la guerre maritime. Pedone.

F. DE CUSSY. — Règlements consulaires des principaux Etats maritimes de l'Europe et de l'Amérique.

DAUTET E. — De la détermination du caractère hostile des navires et des cargaisons. Thèse. Strasbourg 1920.

DONKER CURTIUS. — Des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres. Thèse Bordeaux 1907.

Department of State. Digest of Consulat regulations relating to vessels. 1921.

- Department of State. Diplomatic correspondance with belligerent governments relating to neutral rights and commerce 1915.
- DE CLERCQ et VALLAT. — Guide pratique des Consulats, Paris 1898 ; Formulaire des chancelleries. Paris 1909-1912.
- DIDOT. — Petit guide pratique à l'usage des agents consulaires 1911.
- DOLLOT. — Le rôle des Consuls en temps de guerre. R.G.D.I.P. Paris 1938.
- DONNADIEU. — Les Consuls de France. Paris 1928.
- DUMAS. — Etude sur le jugement des prises maritimes de France jusqu'à la suppression de l'office d'Amiral 1627. Thèse. Paris 1908.
- DUPUIS Charles. — Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines. Paris. 1889. Pedone. Le droit de la guerre maritime d'après les conférences de la Haye et de Londres. Paris 1911. Pedone.
- FAYLE. M. C. Ernest. — Histoire générale de la marine marchande britannique pendant la guerre de 1914.
- FÉRY. — Les navires de guerre belligérants dans les eaux neutres. Thèse Nancy 1911.
- GACHET. — Memento à l'usage des chancelleries diplomatiques et consulaires. Vuibert. 1933.
- GABORIT. — Questions de neutralité maritime soulevées par la guerre Russo-Japonaise. L'inviolabilité des neutres, l'asile, le charbonnage en eaux neutres. Thèse Paris 1906.
- General Index to international law situations. Topics and discussions. United states naval war college Washington 1912.
- GENET Raoul. — Droit maritime pour le temps de guerre. 1938. Marchal et Billard.
- GOURON Marcel. — L'amirauté de Guienne. Thèse Paris 1938.
- GRASSO. — De l'interdiction des ports d'un Etat aux navires étrangers pour motifs sanitaires. Revue de droit public.
- GESSNER. — Le droit des neutres sur mer. 2° ed. Paris 1876.
- GORDON E. — La visite des convois neutres. Paris Pedone 1935.
- GEOUFFRE DE LA PRADELLE A. — La mer, cours de doctorat. Paris 1937.
- GUICHARD. — Le blocus naval (1914-1918). Paris 1929.

- GUILLOT. — Les navires de commerce réquisitionnés pour le transfert des troupes. Matériel militaire et dépêches dans le droit de la guerre maritime. Paris Thèse. 1939.
- Guide pratique à l'usage des autorités maritimes à terre et à la mer pour la surveillance de la contrebande de guerre et l'exécution des mesures prescrites par le droit international Paris. Imprimerie nationale 29 mai 1916 in 8°, 145 p. (Ministère de la Marine E.M.G., 1^{re} Section, Confidentiel).
- HALL. — International Law. London 1904.
- HALL. — The law of naval warfare. 1921.
- HEYKING (Baron de). — Théorie et pratique des services consulaires (Cours de la Haye 1930 IV).
- Instructions sur l'application du droit international en cas de guerre adressées par le Ministère de la Marine à MM. les Officiers généraux supérieurs et autres, commandant les forces navales et bâtiments de la République. 1934 (Publication du Ministère de la Marine).
- IRIZARRI Y PUENTE. — Manuel de droit consulaire.
- Journal de la Marine Marchande.
- JORDAN. — Répertoire de droit international de MM. de la Pradelle et Niboyet. Vo Consul.
- JOUE. — Le blocus maritime, la contrebande de guerre et la guerre mondiale. Paris. 1917. in 8°, 196 p.
- KERAUTEM. — Le déroutement. Thèse. Paris 1935.
- KLEEN. — Lois et usages de la neutralité. 2 vol. 1900.
- KNIGHT. — Les Etats neutres au point de vue de la contrebande de guerre. Thèse. Paris. 1903.
- LAMY. — Admission et séjour des vaisseaux de guerre des belligérants dans les ports neutres. Thèse. Paris. 1906.
- LAUN. — Les ports (Cours de la Haye, 1926).
- LENAIN. — Rapports des Consuls et de la marine de guerre. Thèse. Paris. 1932.
- Yves LE JEMTEL. — L'assistance hostile dans les guerres maritimes modernes. Paris. Pedone. 1938.
- C. DE LESCURE. — Le traitement des neutres sur mer pendant les dernières guerres.

- MAISTRE. — Notes pratiques à l'usage des Consuls et des Armateurs. Législation française et anglaise.
- MARIE Jean. — Marins Marchands. Paris. 1944.
- MARTIN F. — Essai sur les droits et devoirs des Etats étrangers à une guerre à l'égard des navires belligérants dans les ports neutres. Thèse. Dijon. 1912.
- MONCHY. — Le commerce et la navigation hollandaise.
- MONNET. — Manuel diplomatique et consulaire. Paris. 1910.
- NAVAL WAR COLLEGE. — International law documents. Washington. 1917 (Neutrality Breaking of diplomatic relations. War).
- NAVELLO. — L'évolution du droit de visite et du droit de prise au cours de la dernière guerre. Thèse. Paris. 1925.
- PAILLAT. — La radio télégraphie dans la guerre maritime. Thèse. Paris. 1938.
- PASSENAU. — De l'attitude des neutres vis-à-vis des escadres belligérantes. Thèse. Dijon. 1906.
- PEARCE HIGGINGS. — Studies international law relations.
- PEPY. — Les problèmes soulevés par l'asile maritime en temps de guerre et la deuxième conférence de la paix. Thèse. 1913.
- PEZERIL. — Des navires de commerce français dans les eaux étrangères. Thèse. Paris. 1889.
- PILLAUT. — Manuel de droit consulaire. Paris 1912.
- PILIDI. — Le combustible en temps de guerre. La houille, le pétrole dans le droit de la neutralité maritime. Thèse. Paris. 1909.
- PLANAS SUAREZ. — Tratado de derecho internacional publico. Madrid. 1916.
- POLITIS. — De l'admission et du séjour des bâtiments de guerre étrangers dans les eaux et les ports belges d'après l'arrêté royal du 18 février 1901. Paris. Pedone. 1901.
- Revue de droit international.
- Revue générale de droit international public.
- RITCHIE H. — The navicert Sytem during the world war. Carnegie 1938. Monograph series of the carnegie endowment fort international peace. Division of International law. Analysé par M. Ch. Rousseau. R.G.D.I.P. 1939.
- ROSA RULLO. — Code mémorial international et maritime des Consulats.

ROSENBAUM. — La Guerre et la flotte allemande.

ROUSSEAU Ch. — Les Consuls en temps de guerre. R.G.D.I.P. Juillet-août 1933. N° 4. P. 506. 509.

RYCKERE. — La situation des croiseurs belges et autres navires de l'Etat belge au point de vue international. Bruxelles. 1904.

SALLES. — L'institution des Consulats. Son origine. Son développement au moyen âge chez les différents peuples.

SALTER Arthur. — Allied Shipping control (Oxford 1921).

SPINDLER Arno. — La guerre sous-marine. Payot 1933.

STOWELL Ellery. — Le consul. Thèse. Paris. 1909.

TRESFORT. — Le problème des transferts de pavillon en temps de guerre. Thèse 1938.

THOMAZI. — La guerre navale dans la Méditerranée. Payot. 1929.

VEILHAUT A. — Les vaisseaux belligérants et l'asile dans les eaux neutres. Thèse. Paris. 1906.

J. H. W. VERZIJL. — Le droit des prises. 1924.

VAN GEETRUYEN. — Greffier de la Fédération maritime d'Anvers. Contrôle britannique de la contrebande et des exportations. Indications pratiques à l'usage des armateurs, agents maritimes, importateurs, exportateurs. 1940. Anvers. Imprimerie Lloyd Anversois.

VALIN. — Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la Marine, du mois d'août 1681. Livre 1^{er}, titre IX, des Consuls de la Nation française dans les pays étrangers. La Rochelle. 1776.

VU, l'Assesseur du Doyen

R. MOREL.

VU ET APPROUVÉ

Le Président du Jury de Thèse

M. SIBERT.

5 Novembre 1944

VU ET PERMIS D'IMPRIMER

Le Recteur de l'Académie de Paris

G. ROUSSY.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Le rôle maritime du Consul en temps de paix	9

PREMIERE PARTIE

Le Consul belligérant en pays neutre

SECTION I. — LE CONSUL ET LA MARINE DE GUERRE	15
CHAPITRE 1. — Mobilisation des inscrits maritimes	17
CHAPITRE 2. — Le Consul, auxiliaire de la marine de guerre	19
CHAPITRE 3. — Le rôle d'information du Consul dans la guerre maritime	21
CHAPITRE 4. — Le Consul et le respect des conventions in- ternationales relatives à la guerre maritime	29
CHAPITRE 5. — Les attributions consulaires en matière de prises	33
SECTION II. — LE CONSUL ET LA MARINE MAR- CHANDE	39
CHAPITRE 1. — Fonction de protection vis-à-vis de la ma- rine de commerce	41
1°) L'embargo	42
2°) L'ouverture des hostilités, l'indult	42
3°) La déclaration de neutralité	49
4°) La contrebande de guerre	53

5°) Le blocus	54
6°) Le bombardement	55
7°) Le secours et l'assistance aux naufragés	55
8°) Le Consul et la discipline à bord des navires marchands	59
CHAPITRE 2. — Réquisition de navires	65
CHAPITRE 3. — Transfert de propriété des navires	69
CHAPITRE 4. — Les Consuls et la guerre économique	81
CHAPITRE COMPLÉMENTAIRE. — Les devoirs du Consul belligérant en pays neutre	89

DEUXIEME PARTIE

Le Consul belligérant en pays allié

CHAPITRE UNIQUE	93
-----------------------	----

TROISIEME PARTIE

Le Consul neutre en pays belligérant

CHAPITRE 1 ^{er} . — L'appel aux forces navales	97
CHAPITRE 2. — Protection de la marine de commerce. Le navicert	103
CHAPITRE 3. — Rôle d'information du Consul	115
CHAPITRE COMPLÉMENTAIRE. — Les devoirs des Consuls neutres	121
Conclusion	123
Bibliographie	127
Table des matières	133

